



VLAAMSE HAVENCOMMISSIE

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
VAN VLAANDEREN

JAARVERSLAG

1 9 9 0

VLAAMSE
HAVENCOMMISSIE

JAARVERSLAG VLAAMSE HAVENCOMMISSIE - ERRATUM

In de tabellen 11 en 12 is een fout geslopen in de legende. De grafieken dienen gelezen te worden van boven naar beneden als : Oostende - Zeebrugge - Gent - Antwerpen.

V L A A M S E
HAVENCOMMISSIE

J A A R V E R S L A G
1 9 9 0

V L I Z (VZW)
VLAAMS INSTITUUT VOOR DE ZE
FLANDERS MARINE INSTITUT
Oostende - Belgium

Jaarverslag 1990
Vlaamse Havencommissie
p/a SERV
Jozef II-straat 12-16
1040 Brussel

Tel.: 02/217.07.45
Fax: 02/217.70.08

Redactie:
Etienne Poelvoorde
Herman Clerinx

Verantwoordelijke uitgever :
Etienne Hurtecant
Witte Molenstraat 104
8200 Brugge

Vormgeving:
Toon Bertels
Donk 62
2500 Lier

Drukkerij:
Poot n.v.
de Vriërestraat 69
1020 Brussel

Inhoud

De Vlaamse Havencommissie	6
Samenstelling	7
Dagelijks Bestuur	10
Werkgroepen	10
1. Eén jaar Vlaamse Havencommissie: een evaluatie	12
2. Werking van de Vlaamse Havencommissie: een overzicht	
Dagelijks bestuur	17
Commissie	18
Werkgroepen	18
Bijlage: adviezen van de Vlaamse Havencommissie in 1990	21
Advies over de bouw van een containerkade te Zeebrugge	23
Advies over een driejarenprogramma 1991-1993 voor haveninfrastructuur	57
Advies over "renovatiewerken Amerikadok tot Derde Havendok in Antwerpen"	77
Advies over "toegang tot het Grootdok - Haven van Gent"	89
Advies m.b.t. richtlijnen voor de economische evaluatie van havenprojecten	99
Statistische bijlage	106

Met Nederland is België een land van commissies: commissies komen, commissies gaan. De Vlaamse Havencommissie (VHC) kwam er eind 1989 als logisch gevolg van de staatshervorming van 1988.

Hoelang zal ze meegaan?

Haar nationale voorganger, de Nationale Havencommissie (NHC) werkte van 1978 tot 1984; zij verging in uitzichtloze discussies en divergerende stellingnames. De VHC startte onder het negatief gesternte van twijfel ingevolge de vroegere havendiscordantie, en moest daarenboven meteen veel getwist over haar samenstelling trotseren. Gaandeweg heeft zij evenwel een grotere credibiliteit verworven, zowel in de schoot van de Executieve en overheidsadministraties als onder vele potentiële privé-haveninvesteerders. Een en ander is te danken aan een samenloop van omstandigheden. Vooreerst is er de samenstelling, de structuur, vervolgens zijn er de leden zelf.

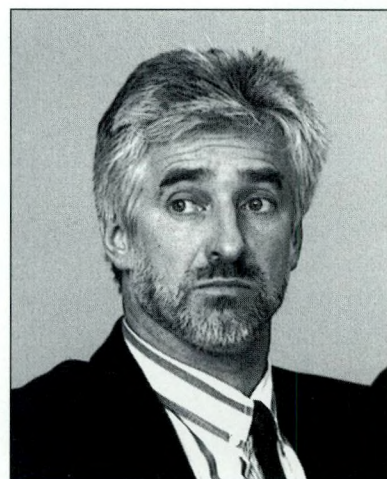
Structureel gezien is deze havencommissie inderdaad erg goed uitgebalanceerd, met het oog op een havenoverschrijdende werking. Lokale rationaliteiten, korte termijnvisies, detailkwesties allerhande, enz... komen er moeilijk en dus praktisch niet aan bod. Uiteraard is zulks niet enkel het resultaat van structuren en organisatie, maar zeker ook van de individuen die binnen deze structuur opereren. Het merendeel van de leden, om niet te zeggen allen, zijn voortdurend bekommerd om de goede gang van zaken. Het is de Havencommissie er inderdaad om te doen een zo coherent mogelijk havenbeleid te ondersteunen. Dit veronderstelt een lange termijn visie en een globale masterplanning voor de zeehavenontwikkeling. Hieraan wordt dan ook gewerkt. Uit de schoot van de Havencommissie en vooral onder stimulans van het Dagelijks Bestuur werden vier ad hoc werkgroepen opgericht, die precies op dat terrein schitterend werk verrichten. Daar waar 1990 voor de VHC het jaar van de investeringsproblemen is geweest, wordt 1991 wellicht het jaar van de havenbeheersproblematiek.

Onze commissie heeft bij besluit een aantal verplichte taken meegekregen maar ook een aantal autonome taken. Tot de eerste en dus meest dringende categorie behoren de concrete adviesvragen. Dit waren er drie in 1990, plus het advies over het rollend driejarenprogramma. Hierin is veel energie gestoken, temeer omdat wij nog onze weg naar een optimale en objectieve projectevaluatie moesten uitbouwen. De werkgroepen "Beleidsvoorbereiding" en "Infrastructuur" mogen hiervoor een pluim op hun hoed steken.

Tot de tweede, ietwat minder dringende doch daarom niet minder belangrijke taken behoort de behoefte aan permanente organisatie van overleg over alle mogelijke knelpunten in het licht van een effectief en coherent havenbeleid.

Hier verdienen de werkgroepen "Financiering" en "Beheer en Concurrentie" alle lof. Op basis van de hieruit voortvloeiende talrijke discussienota's, die door de goede zorgen van het secretariaat werden uitgeschreven, kon het Dagelijks Bestuur de commissievergaderingen perfect voorbereiden. Het feit dat niet zelden unanimititeit werd bereikt in de besluitvorming is hieraan niet vreemd. Zodoende en mede dankzij de volle inzet en zeer professionele aanpak van de secretaris van de VHC, gegeven het engagement genomen door het voltallige Dagelijks Bestuur, bestaande uit de vertegenwoordigers van de vier havenbesturen en de vier sociale partners, durven we dit eerste werkingsjaar van de VHC beslist als succesvol bestempelen. ■

Prof. Dr. W. Winkelmanns
Voorzitter Vlaamse Havencommissie



De Vlaamse haven- commissie

De Vlaamse Havencommissie (VHC) werd door de Vlaamse executieve opgericht door een besluit van 25 oktober 1989. Ze is administratief in de SERV ondergebracht. Enkele maanden na haar oprichting kreeg de VHC een decretale basis: door het decreet van 4 april 1990 tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen werd in artikel 7quater bij de SERV een "commissie tot voorbereiding van het havenbeleid" opgericht. Ze heeft als opdracht "een algemene bijdrage te leveren bij de voorbereiding van het havenbeleid" (uitwerken van algemene objectieven voor infrastructuur en exploitatie van de havens, uitwerken van voorstellen voor beheers- en exploitatiestructuren van de concurrentievoorwaarden tussen de havens, voorstellen doen om het complementaire karakter van de havens te bevorderen...). Daarnaast heeft de Commissie specifieke opdrachten zoals het stimuleren en opzetten van een wetenschappelijk beleidsvoorbereidend instrumentarium voor het havenbeleid en het overleg organiseren tussen alle direct betrokken partijen rond alle knelpunten bij de uitvoering van het havenbeleid.

De VHC moet over alle nieuwe havenprojecten van meer dan 300 miljoen frank een advies te geven. Dit geldt ook voor het jaarlijks uit te werken rollend driejarenprogramma. Tenslotte dient de Commissie jaarlijks een voorstel van onderzoeksprogramma aan de gemeenschapsminister voor te leggen. De SERV neemt het secretariaat van de VHC waar en ontvangt daarvoor een dotatie. ■



Samenstelling

In de Vlaamse Havencommissie zetelen acht vertegenwoordigers van de Vlaamse werkgevers- en acht van de Vlaamse werknemersorganisaties, benoemd door de Vlaamse Executieve. Vijf leden vertegenwoordigen de Vlaamse zeehavens: twee vertegenwoordigers uit Antwerpen en één vertegenwoordiger uit Gent, Oostende en Zeebrugge.

De Vlaamse Havencommissie telt drie vertegenwoordigers van de respectievelijke vervoersmodi; het wegvervoer, de binnenscheepvaart en het spoorvervoer.

Het dagelijks bestuur bestaat uit twee commissieleden van de werkgeversgroep, twee van de werknemersgroep en één vertegenwoordiger van elke zeehaven. De voorzitter van de Commissie - en van het dagelijks bestuur - is een onafhankelijke deskundige.

De secretaris-generaal van de SERV en de secretaris van de Vlaamse Havencommissie nemen deel aan de vergaderingen van de Commissie en het dagelijks bestuur. Ze hebben een raadgevende stem. ■



Vlaamse Havencommissie

(op 6 maart 1991)

Voorzitter:

Winkelmans Willy (gewoon hoogleraar RUCA)

Vertegenwoordigers van respectievelijk het havenbestuur van:

Antwerpen:

Cools Hubert (burgemeester van Antwerpen)
Devroe Jan (schepen van Antwerpen)

Gent:

Wijnakker Raoul (eerste schepen van Gent)

Oostende:

Goekint Julien (burgemeester van Oostende)

Zeebrugge:

Traen Fernand (voorzitter MBZ - Zeebrugge)

Vertegenwoordigers van de werknemers:

ABVV:

Devolder Martin (nationaal secretaris sector "Havens")
Fermon Frans (algemeen secretaris ACOD)
Voorhamme Robert (nationaal secretaris ABVV)

ACLVB:

Quisthoudt Erik (bestendig secretaris ACLVB Antwerpen)

ACV:

Cortebeeck Luk (nationaal secretaris ACV)
Janssens John (voorzitter Christelijke Centrale Vervoer-
arbeiders en Diamantbewerkers)
Jonckheere Fernand (secretaris gewestelijk verbond ACV
Oostende)
Naveau Vic (nationaal secretaris LBC, maritiem en
buitenlandse handel)

Vertegenwoordigers van de werkgevers:

NCMV:

Bortier Johan (economisch adviseur NCMV-Studiedienst)
Thys Petrus (secretaris-generaal NCMV)

VEV:

Clemer Guy (directeur studiedienst VEV)
De Feyter René (afgevaardigd-beheerder VEV)
Restiau Robert (vertegenwoordiger Vlaamse Haven-
vereniging)
Verboven Maurice (directeur-generaal Kamer van Koop-
handel en Nijverheid Antwerpen)
Vermeulen Marc (secretaris-generaal Kamer van Koop-
handel en Nijverheid Gent)
Vierstraete André (beheerder Vlaamse Havenvereniging)

Vertegenwoordigers van de instellingen op het vlak van:

spoorvervoer:

Martens Antoine (directeur Transport NMBS)

wegvervoer:

De Laet Gustaaf (voorzitter SAV - Koninklijke Beroepsvereniging Goederenvervoer)

binnenscheepvaart:

Parmentier Octaaf (voorzitter Algemeen Actiecomité der Belgische Binnenscheepvaart)

Wonen de vergaderingen bij met raadgevende stem:

(Secretaris-Generaal SERV:

Bruyninckx Eddy)

Secretaris-Generaal ad interim SERV*:

Hurtecant Etienne

Secretaris VHC:

Poelvoorde Etienne

Secretariaat VHC:

Secretaris : Poelvoorde Etienne

Medewerkers: Merckx Jean-Pierre**

Schurmans Ingrid

Van den Bogaert Bert*** ■

* vanaf 11.03.1991

** vanaf 01.03.1991

*** tot 28.02.1991

Dagelijks Bestuur

(op 6 maart 1991)

Voorzitter:

Winkelmans W.

Leden:

Cortebeeck L. (ACV), De Feyter R. (VEV),
Devroe J. (Antwerpen), Goekint J. (Oostende),
Thys P. (NCMV), Traen F. (Zeebrugge),
Voorhamme R. (ABVV), Wijnakker R. (Gent)

Wonen de vergaderingen bij met raadgevende stem:

(Secretaris-Generaal SERV:

Bruyninckx E.)

Secretaris-Generaal ad interim SERV:

Hurtecant E.

Secretaris VHC:

Poelvoorde E.

Werkgroepen

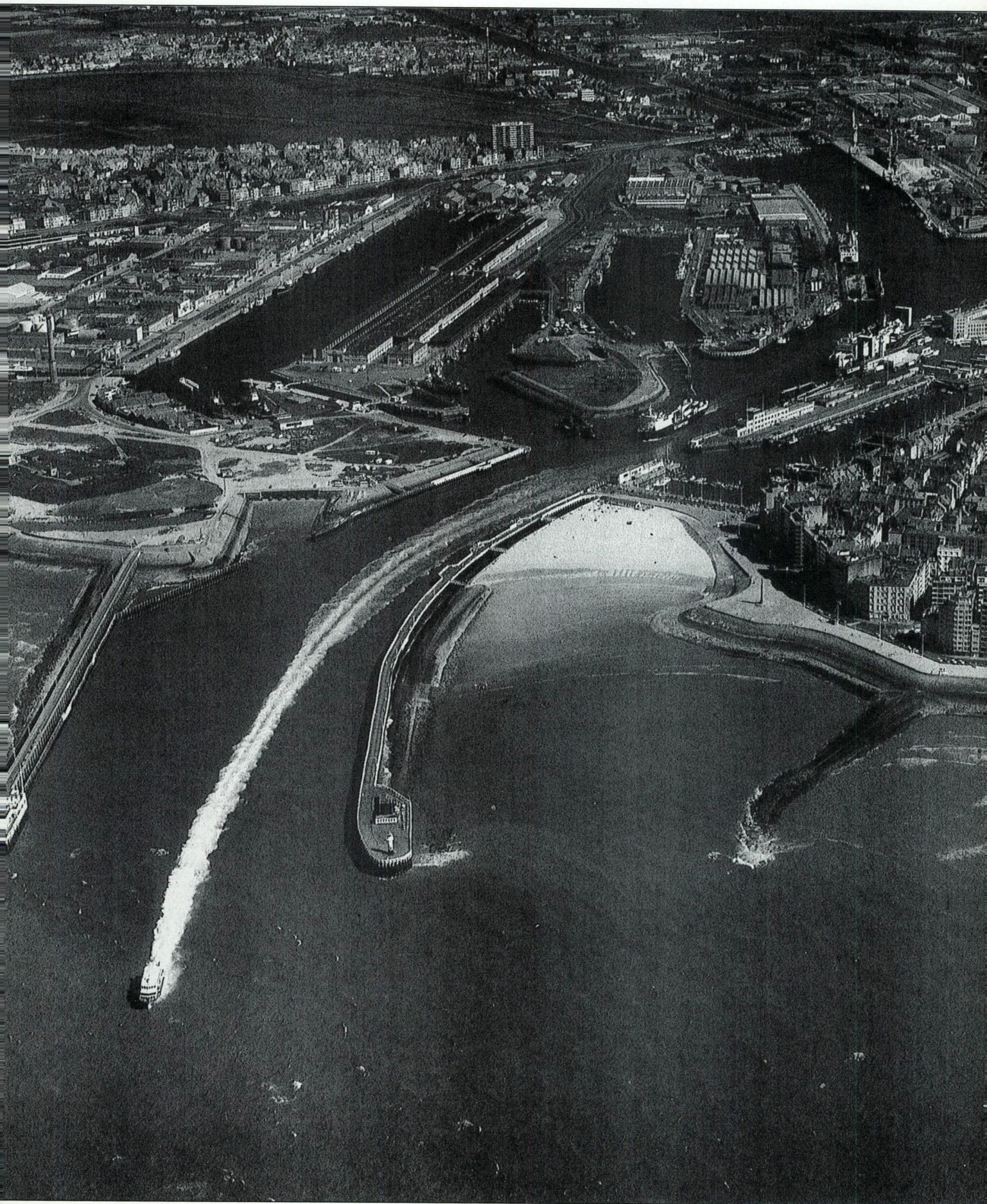
Binnen de VHC werden vier werkgroepen opgericht: "Beleidsvoorbereiding", "Infrastructuur", "Beheer en Concurrentie" en "Financiering".

Deze werkgroepen zijn als volgt samengesteld:

- vertegenwoordigers van de organisaties en instellingen opgenomen in de Commissie,
- externe deskundigen gekozen door de Commissie op voorstel van de voorzitter,
- ambtenaren van het gemeenschapsministerie "Leefmilieu en Infrastructuur - Bestuur van de Waterwegen".

De secretaris van de Commissie is voorzitter van deze werkgroepen.

In het algemeen hebben deze werkgroepen een uitsluitend voorbereidende opdracht ten aanzien van dagelijks bestuur en de Commissie. Ze worden naargelang van de adviesvragen en van algemene opdrachten uitgaande van het dagelijks bestuur en de Commissie ingeschakeld in de voorbereiding van adviezen en aanbevelingen. ■



Eén jaar Vlaamse Havencommissie: een evaluatie

Het oprichtingsbesluit van 25 oktober 1989 gaf de Vlaamse Havencommissie een bijzonder ambitieuze en omvangrijke opdracht mee: een algemene bijdrage leveren in de voorbereiding van het havenbeleid, het stimuleren en opzetten van een wetenschappelijk, beleidsvoorbereidend instrumentarium en het overleg organiseren tussen alle direct betrokken partijen rond alle knelpunten in het havenbeleid.

En - niet in het minst - wordt de Vlaamse Havencommissie formeel betrokken bij de besluitvorming over het investeringsbeleid voor de havens. Geen enkel investeringsdossier van meer dan 300 mln mag door de executieve worden behandeld zonder een voorafgaandelijk advies van de Vlaamse Havencommissie.

Dit advies wordt opgemaakt op basis van een sociaal-economische studie die voor elk nieuw project de Commissie moet worden voorgelegd.

Daarnaast brengt de Vlaamse Havencommissie jaarlijks een advies uit over een rollend driejarenprogramma voor haveninfrastructuur. De inzichten van de Commissie over dit driejarenprogramma zijn meer in het bijzonder van belang voor de jaarlijkse voorbereiding van de begroting.

De werkzaamheden van de Vlaamse Havencommissie waren in het voorbije jaar in hoofdzaak afgestemd op het investeringsbeleid

Drie "beslissingsrijpe" investeringsdossiers werden de Commissie voorgelegd. Daarnaast heeft de Vlaamse Havencommissie een advies uitgebracht over het driejarenprogramma 1991-1993. Eind 1990 werd - op eigen initiatief - de gemeenschapsminister een advies verstrekt over de wijze waarop in de toekomst investeringsprojecten economisch moeten worden voorbereid. Ondertussen werd een aanvang genomen met de voorbereiding van een "lange termijnvisie".

Eén jaar werking is wellicht onvoldoende om reeds een evaluatie te maken over de rol en de impact van de Vlaamse Havencommissie in het havenbeleid. Toch kunnen enkele krachtlijnen worden aangestipt, die tevens een uitdaging zijn voor de verdere werking.

Bijdrage in de besluitvorming over investeringsdossiers

De rol van de Havencommissie bij de concrete besluitvorming over investeringsdossiers is slechts relevant indien zij een eigen bijdrage levert tot deze besluitvorming. Een advies dat enkel een optelling bevat van de diverse uiteenlopende - en reeds bij voorbaat gekende standpunten - is weinig vruchtbaar en brengt niets nieuws aan voor de besluitvorming. Het overleg binnen de Commissie moet deze besluitvorming een toegevoegde waarde geven.

Het eerste werkjaar - en meer in het bijzonder de advisering over drie belangrijke investeringsdossiers - mag in dat opzicht geslaagd genoemd worden.

Het feit dat over - o.m. politiek toch wel betwiste dossiers - een unaniem (of bijna unaniem) advies kon worden uitgebracht, mag niet worden onderschat.

Zeker niet in het licht van ervaringen in de vroegere Nationale Commissie voor het Havenbeleid. Daarmee is aangetoond dat door intens overleg en verwetenschappelijking van de probleemstelling binnen Vlaanderen wel degelijk een consensus over de toekomst van het havenbeleid mogelijk is. Daarmee heeft de Vlaamse Havencommissie een belangrijke stap gezet naar een "havenoverschrijdende" benadering, een belangrijke voorwaarde voor een slagvaardig havenbeleid.

Deze consensus op zich is al belangrijk. Nog belangrijker is het feit dat dergelijke adviezen tot stand kwamen na grondig onderzoek van de voorgelegde sociaal-economische studies binnen de Commissie zelf. Daarbij werd ernaar gestreefd om alle discussiepunten en

vragen die bij de voorgelegde dossiers werden gesteld, te onderzoeken en zoveel mogelijk te beantwoorden. Daarmee heeft de Commissie niet alleen waardevolle bijkomende informatie aangebracht maar tevens voor heel wat elementen de nodige objectivering verzekerd. Niet in het minst werd dit mogelijk dank zij de nuttige inbreng van de werkgroepen.

Bovendien bleek de vrees van sommigen dat de werking van de Vlaamse Havencommissie zou leiden tot vertraging en afremming van het besluitvormingsproces, niet reëel.

De budgettaire ruimte voor haven-investeringen

Op basis van grondig onderzoek en overleg is de Vlaamse Havencommissie over drie belangrijke investeringsdossiers* tot een positief advies gekomen: een voorstel aan de executieve om deze - rendabel geachte projecten - uit te voeren in de loop van het 3-jarenprogramma 1991-1993. Reeds bij de voorbereiding van het eerste advies (over de containerkade te Zeebrugge) heeft de Commissie zeer duidelijk gewezen op de beperkte budgettaire ruimte voor haven-investeringen. Een ruimte die bovendien in belangrijke mate reeds ingenomen wordt door onderhoudswerken, de uitvoering van reeds besliste projecten, verrekeningen en herzieningen.

Daarom heeft de Commissie in zijn eerste advies en in het advies over het "rollend driejarenprogramma 1991-1993" aangetoond dat een economisch verantwoorde programmatie van haveninvesteringen in de eerstkomende jaren onvermijdelijk een verhoging van het havenbudget vergt.

De Vlaamse executieve heeft bij de opmaak van de begroting rekening gehouden met dit - met argumenten onderbouwd - standpunt. Tegenover de begroting 1990 werd het vastleggingskrediet op sectie 82 (havens) voor investeringen met ongeveer 1 miljard verhoogd. Een dergelijk investeringsniveau zal evenwel nog niet volstaan om in de komende jaren de op stapel staande investeringsprojecten te financieren.

De Vlaamse Havencommissie verheugt zich over deze verhoging van het budget. Ze heeft bovendien (in de adviezen van 31

oktober 1990) aangetoond dat bij een dergelijk budget voor de periode 1991-1993 de drie geadviseerde projecten kunnen worden gerealiseerd. Vanaf 1993 zou er bovendien enige ruimte voor nieuwe projecten ontstaan. Daarbij is uitgegaan van het toen bekende beslag op de vastleggingskredieten door onderhoudswerken, reeds besliste projecten, verrekeningen en herzieningen. Uiteraard werd hierbij aangenomen dat het begrote investeringsprogramma ook effectief in 1991 beschikbaar zal zijn en bovendien in de eerstkomende jaren minstens kan worden aangehouden. De Havencommissie rekent erop dat deze hypothesen ook effectief in de praktijk worden omgezet.

In dit verband stelt de Havencommissie enkele vragen. Het investeringsbudget voor de havens is in 1991 met ongeveer 1 miljard verhoogd. Daartegenover staat echter een niet-evenredige voorziening van betalingskredieten. Daardoor dreigt het verhoogde budget voor een gedeelte een "lege doos" te worden. In elk geval zal een belangrijk deel van de vastleggingen pas op het einde van 1991 kunnen gebeuren.

Onvermijdelijk zullen door de beperkte voorzieningen in 1991 de nodige betalingskredieten in 1992 snel toenemen als het voorziene investeringsprogramma volledig wordt uitgevoerd. De neiging om dan in 1992 het investeringsprogramma terug te schroeven is niet denkbeeldig.

Naar aanleiding van de recente beslissingen over twee investeringsdossiers** heeft de executieve overigens de principieel aanvaard uitvoeringstermijnen van havenprojecten mede van de begrotingsopmaak 1992 afhankelijk gemaakt.

De Vlaamse Havencommissie heeft begrip voor de budgettaire overwegingen van de executieve. Ze heeft bovendien expliciet met deze overwegingen rekening gehouden bij het formuleren van haar adviezen.

Het is echter nefast voor een optimale programmatie van de investeringen indien noch de voorziene vastleggingskredieten reëel de mogelijkheden voor 1991 weergeven, noch enige indicatie voorhanden is over de beleidsruimte in de periode 1992-1993.

Overwegingen over de budgettaire voorzieningen voor haveninvesteringen botsen onvermijdelijk op de problematiek van de overheidsfinanciën. De idee wordt vrij algemeen aanvaard dat belangrijke strategische

* Bouw van een containerkade te Zeebrugge (9 mei 1990), renovatiewerken in Antwerpen (31 oktober 1990) en toegang Grootdok - Gent (31 oktober 1990) - adviezen in bijlage bij dit jaarverslag.

** Respectievelijk met betrekking tot het renovatieprogramma Antwerpen en de toegang tot het Grootdok - Gent op 19.12.1990.

opties inzake havenuitbouw niet zullen kunnen worden uitgevoerd binnen het kader van de mogelijkheden van de Vlaamse begroting. De executieve heeft zelf reeds bij de opmaak van de begroting 1991 de mogelijkheid van een alternatieve financiering voorgesteld. De Vlaamse Havencommissie heeft actief op deze optie ingespeeld door een werkgroep opdracht te geven de mogelijkheden en knelpunten van een alternatieve financiering te onderzoeken.

De werkzaamheden van deze werkgroep hebben voorsnog niet tot een afgerond advies geleid. Op basis van een eerste tussentijds rapport werd vastgesteld dat voorafgaand aan concrete stappen inzake de alternatieve financiering van investeringen - die gebruikelijk op het gewestbudget komen - de uiteenlopende beheersstructuren van de havens aan de orde zijn (cf. infra).

Een lange termijnvisie voor haven-investeringen : duidelijke richtlijnen inzake de procedure en beleidsvoorbereiding van belangrijke investeringsdossiers

De Vlaamse Havencommissie werd snel geconfronteerd met drie belangrijke problemen bij de tot nu toe gehanteerde planning van de infrastructuuruitbouw en voorbereidingsprocedures van investeringsdossiers. Ten eerste was er het gebrek aan algemene omkadering en lange termijnbenadering van het Vlaamse havenbeleid. Niettegenstaande onvermijdelijk belangrijke beslissingen over de uitbouw van haveninfrastructuur gericht zijn op toekomstige ontwikkelingen, ontbreekt volledig een globale lange termijnstrategie op Vlaams niveau. Daardoor dreigt het havenbeleid - en meer in het bijzonder de verdere infrastructuure uitbouw - herleid te worden tot een opeenvolging van fragmentaire beslissingen.

Ten tweede werden vragen gesteld bij de procedures voor het "beslissingsrijp maken" van dossiers.

Ten derde bleek van in den beginne de noodzaak aan een ruimer opgevatte sociaal-economische studie, naast de tot nu toe gebruikte kosten-batenanalyses.

De Vlaamse Havencommissie heeft ernaar gestreefd voor deze drie knelpunten zo snel mogelijk een adequate oplossing voor te

stellen. Een snelle aanpak was nodig indien men - zonder de normale voortgang van de investeringen af te breken - een ombuiging van de planning wou doorvoeren. De noodzaak van dergelijke ombuiging werd overigens niet betwist.

Wat betreft de procedure heeft de Havencommissie haar voorstellen uitgewerkt in het advies over het rollend driejarenprogramma 1991-1993. De voorsnog gehanteerde driejaren-programma's hadden volgens de Commissie programmatorisch een eerder beperkte betekenis.

De Commissie heeft concrete voorstellen uitgewerkt voor de toekomstige aanpak van deze driejarenprogramma's. Ze worden - binnen het kader van een lange termijnbenadering - een essentieel instrument voor de concrete fasering van projecten waarover de Havencommissie voorafgaand advies uitbrengt. Ze zullen in de toekomst niet enkel een opsomming bevatten van begrotingskredieten maar tevens vooruitzichten (inzake procedures, studies...) over de uitvoering van de lange termijnstrategie.

Eind december bracht de Vlaamse Havencommissie een advies uit over "richtlijnen voor de economische evaluatie van havenprojecten". De opmaak van een kosten-batenanalyse blijft daarin een essentieel onderdeel van de evaluatie.

Er moet evenwel volgens dit advies bij toekomstige projectevaluaties veel meer aandacht besteed worden aan het onderbouwen van de trafiekprognoses via een marktverkenning en aan de weerslag van het voorgestelde project op de aanwezige en beschikbare capaciteit. Daarnaast dient de projectevaluatie - rekening houdend met de aard en de schaal van het project - een Economische Impact Studie te bevatten. Zowel de richtlijnen inzake de procedure (met als kernelement het rollend driejarenprogramma) als inzake de projectevaluaties werden door de Commissie unaniem goedgekeurd.

Daarmee is een basis gelegd voor een afgewogen, wetenschappelijk verantwoorde en serene discussie over belangrijke havenprojecten. Rekening houdend met deze unanieme adviezen rekent de Commissie erop dat ze omgezet worden in formele richtlijnen ten aanzien van de gewestelijke administratie en de indieners van projecten.

Het sluitstuk van de "havenplanning - nieuwe stijl" wordt de uitwerking van een lange termijnvisie. De Vlaamse Havencommissie

heeft zich ertoe geëngageerd om het volgend advies over het driejarenprogramma (1992-1994) in een dergelijke lange termijnvisie te kaderen.

De minister heeft daar trouwens op aangedrongen. Ondertussen zijn de nodige werkzaamheden daarvoor aangevat. Na afwerking van deze opdracht zal de Vlaamse Havencommissie erin geslaagd zijn op relatief korte termijn een verantwoorde en aangepaste planning voor haveninvesteringen op te zetten.

Voor het eerstkomende jaar blijft er evenwel naast deze lange termijnvisie een belangrijke uitdaging voor de Havencommissie.

Naar een voorstel over de beheersstructuren van de Vlaamse havens

De eerste adviesvraag voor de Vlaamse Havencommissie betrof een rapport en voorstel voor een nieuwe beheersstructuur voor de haven van Oostende.

Deze adviesvraag werd behandeld op het dagelijks bestuur en binnen de werkgroep "Beheer en Concurrentie". Tot een advies is het echter nog niet gekomen.

Enerzijds wil de Vlaamse Havencommissie voor een dergelijk voorstel de autonomie van de lokale havenbeheerders en havengemeen-

schap in het algemeen respecteren, m.a.w. geen van bovenaf opgelegde structuur. Anderzijds stelde deze adviesvraag onvermijdelijk de vraag naar een algemene juridische omkadering voor de Vlaamse havens. Een definitieve uitspraak over het statuut voor Oostende bleek binnen de Commissie niet mogelijk zonder een fundamenteel debat over de beheersstructuren van de Vlaamse havens.

Terzelfdertijd wenste de Commissie voortgang voor de dringende problemen in Oostende, o.m. ook in het licht van het nog te adviseren renovatieprogramma voor Oostende. Noch op het vlak van de lokale problemen in Oostende, noch op het vlak van de algemene discussie over de beheersproblematiek heeft de Commissie in het afgelopen jaar de besprekingen kunnen afronden.

Ondertussen zijn echter de nodige besprekingen aangevat, zodat ook voor dit essentieel onderdeel van het havenbeleid de Vlaamse Havencommissie op korte termijn voorstellen kan formuleren. Het hoeft wellicht niet te worden benadrukt dat de Vlaamse Havencommissie met deze voorstellen geen rigied en strikt eenvormig statuut voor ogen heeft. Wel kan binnen het kader van de Havencommissie interessant denkwerk worden geleverd en kunnen voorstellen voor algemene juridische omkadering worden uitgewerkt. ■





WERKING VAN DE VLAAMSE HAVENCOMMISSIE : EEN OVERZICHT

Dagelijks bestuur

Tijdens het afgelopen jaar (met inbegrip van december 1989) is het dagelijks bestuur 11 keren samengekomen. Het is verantwoordelijk voor de globale werking van de Havencommissie: meer in het bijzonder de voorbereiding van de Commissiebijeenkomsten, de opdrachten aan werkgroepen en secretariaat. Het bereidt tevens op basis van de voorstellen van secretariaat en werkgroepen de ontwerp-adviezen voor die aan de voltallige Commissie worden voorgelegd. Beslissingen in het dagelijks bestuur worden steeds bij consensus genomen. Indien er geen overeenstemming is over sommige aangelegenheden en ontwerp-adviezen worden de verschillende standpunten de Commissie voorgelegd.

Naast de vastlegging en regelmatige evaluatie van de opdrachten voor de werkgroepen en de voorbereiding van de ontwerp-adviezen heeft het dagelijks bestuur volgende onderwerpen besproken:

Er was regelmatig overleg over de aanpak van de adviesvraag over de beheersstructuur van de Oostendse haven.

Op 28 december 1989 heeft Gemeenschapsminister J. Sauwens de Vlaamse Havencommissie een advies gevraagd over "een voorstel van beheersstructuur Haven Oostende". Dit voorstel was in opdracht van de gemeenschapsminister uitgewerkt door een werkgroep onder leiding van de h. N. Vanhove.

Tijdens de bijeenkomst van 9 januari 1990 heeft het dagelijks bestuur beslist voorlopig deze adviesvraag niet op de agenda van de Commissie te plaatsen, in afwachting van verder overleg op lokaal niveau.

Na een regelmatige evaluatie heeft het dagelijks bestuur beslist in september 1990 de werkgroep "Beheer en Concurrentie" met een eerste bespreking van dit dossier te belasten. Op basis van het rapport van deze werkgroep heeft het dagelijks bestuur (op 24 oktober

1990) vastgesteld dat - gegeven de algemene problemen inzake beheersstructuren van de Vlaamse havens - een uitspraak over een definitieve structuur niet mogelijk was. Daartegenover werd echter erkend dat voor Oostende een oplossing op korte termijn noodzakelijk was.

De voorzitter en de secretaris hebben verder overleg gepleegd met het oog op de concrete uitwerking van dit standpunt.

In zijn bijeenkomst van 7 september 1990 heeft het dagelijks bestuur de gevolgen besproken van de voorgenomen opname van haven-subsidies in het investeringsfonds van de Vlaamse Gemeenschap (met het oog op investeringen uitgevoerd door lokale besturen).

In het advies over het rollend driejarenprogramma 1991-1993 had de Commissie zich reeds negatief over deze optie uitgesproken. In een schrijven van de voorzitter aan de betrokken gemeenschapsministers werd trouwens aan dit standpunt herinnerd.

De diverse reacties - o.m. van de Havencommissie - hebben de Vlaamse executieve ertoe aangezet dit voorstel ongedaan te maken. De subsidies aan gemeentelijke havenbedrijven blijven ook vanaf 1991 verder onder een afzonderlijke basisallocatie op de Vlaamse begroting.

Tijdens de bijeenkomst van 24 oktober 1990 heeft het dagelijks bestuur kennis genomen van een tussentijds rapport van de werkgroep Financiering over een "alternatieve financiering voor haveninvesteringen".

Het dagelijks bestuur heeft gemeend dat - niettegenstaande de belangrijke informatie in dit tussentijds rapport - deze problematiek nog niet kon worden afgerond in een advies of aanbeveling. Op 12 december werd wel beslist de Commissie een ontwerp-brief, gericht aan de gemeenschapsminister, over deze problematiek voor te leggen.

Commissie

Met inbegrip van de installatievergadering is de Commissie in het voorbije jaar 6 keren samengekomen. Naast de opmaak van een reglement van orde en de oprichting van werkgroepen heeft de Commissie uiteraard de meeste aandacht besteed aan de bespreking en afwerking van de adviezen. Telkens opnieuw gaven deze adviezen aanleiding tot een grondige bespreking.

Het advies over "de bouw van een containerkade te Zeebrugge" werd door de Commissie op 9 mei 1990 door de aanwezige leden goedgekeurd, met uitzondering van 5 leden die zich hebben onthouden.

De overige adviezen werden respectievelijk op 28 juni (advies over het rollend driejarenprogramma 1991-1993), 31 oktober (adviezen over het renovatieprogramma Antwerpen en de toegang Grootdok - Gent) en 19 december (advies over de richtlijnen voor projectevaluatie) unaniem goedgekeurd.

Naast de behandeling van deze adviezen heeft de Commissie zich verder over volgende zaken beraden.

Tijdens de bijeenkomst van 19 december heeft de Commissie een werkschema voor de opmaak van een "lange termijnvisie" goedgekeurd. In uitvoering van dit werkschema

hebben de voorzitter en de secretaris een studiegroep samengesteld.

Tijdens dezelfde bijeenkomst heeft de Commissie de problematiek van alternatieve financiering behandeld. Vooral nog bleek het niet aangewezen terzake een standpunt in te nemen ten aanzien van de gemeenschapsminister en de Vlaamse executieve in het bijzonder.

Naar aanleiding van deze bespreking is er door de Commissie op aangedrongen - mede met het oog op de beheersproblematiek in Oostende - de problemen inzake beheer en concurrentievoorwaarden sneller aan te pakken. In uitvoering van deze vraag heeft het dagelijks bestuur ondertussen reeds de nodige initiatieven genomen.

Tenslotte heeft de Commissie - eveneens op 19 december 1990 - een bespreking gewijd aan voorstellen voor een eventueel Benelux Zeehavenoverleg. Overigens heeft de Commissie er bij de voorzitter op aangedrongen de Nederlandse gesprekspartners te wijzen op het uitzonderlijk belang van de vooruitgang inzake de waterverdragen voor het succes van dit Benelux Zeehavenoverleg. De voorzitter en de secretaris maken deel uit van de Belgische delegatie in het directiecomité "Benelux zeehavenoverleg".

Werkgroepen

De vier werkgroepen werden door de Commissie op 6 maart 1990 opgericht. Tussen maart en december waren ze bijzonder actief met niet minder dan 26 bijeenkomsten. Conform hun opdracht hebben deze werkgroepen een technisch-voorbereidende rol in de opmaak van de adviezen. Zij worden daarin technisch en administratief ondersteund door het secretariaat van de Commissie.

De werkgroepen "Beleidsvoorbereiding", "Infrastructuur" en "Beheer en concurrentie" werden in de loop van maart-april zeer intens betrokken bij de voorbereiding van het advies over de containerkade te Zeebrugge.

De werkgroep "Infrastructuur" heeft in de loop van mei-juni het advies over het rollend driejarenprogramma 1991-1993 voorbereid.

In november is deze werkgroep - na enige voorbereidende besprekingen tussen het secretariaat en enkele externe deskundigen - gestart met de voorbereiding van een lange termijnvisie voor de uitbouw van de haveninfrastructuur.

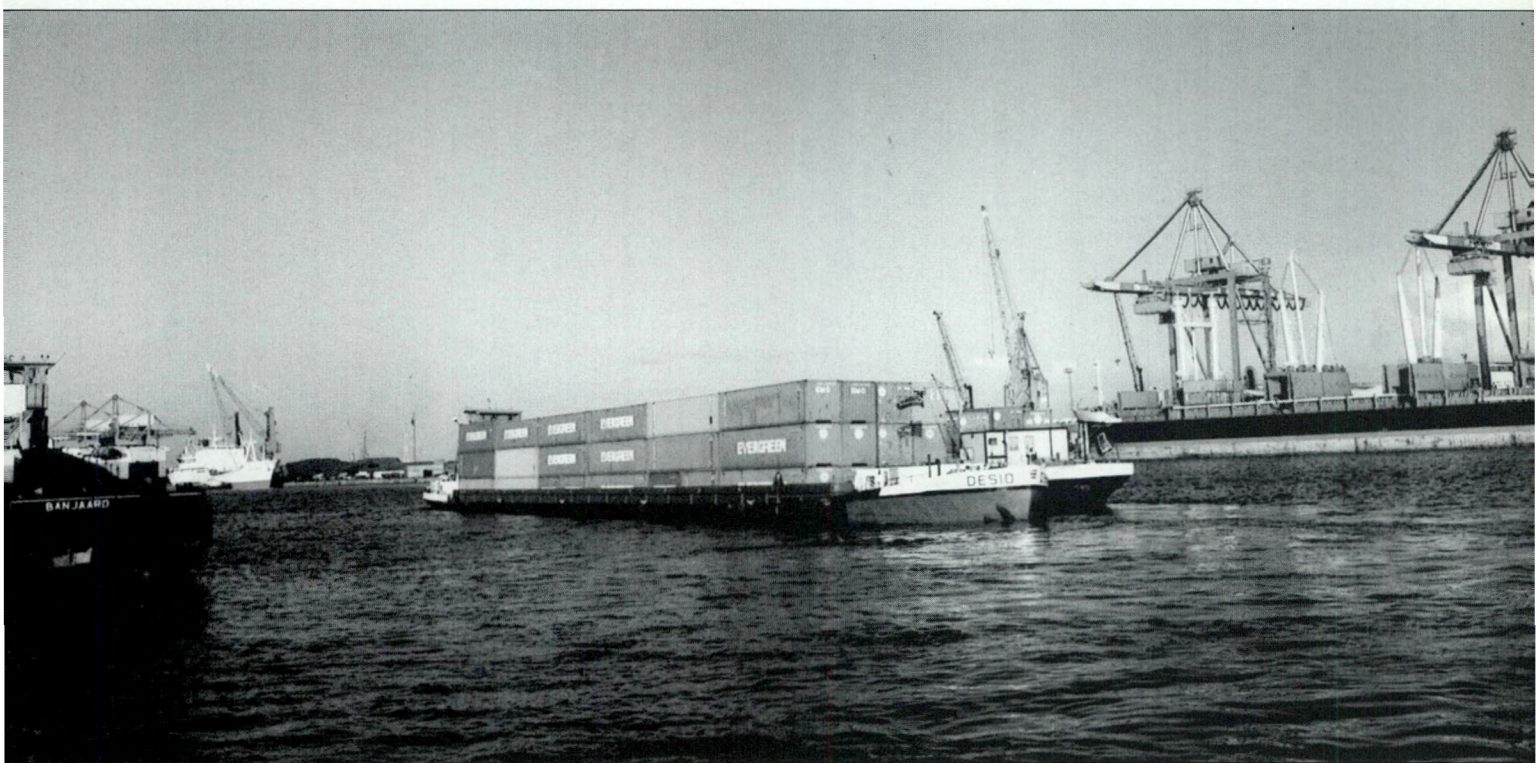
De werkgroep "Beleidsvoorbereiding" heeft in september-oktober de adviezen over de investeringsprojecten "renovatie Antwerpen" en "toegang Grootdok-Gent" voorbereid.

In november-december is door deze werkgroep - mede na een afzonderlijke bespreking met enkele externe deskundigen van deze werkgroep - het advies over de richtlijnen voor projectevaluatie opgemaakt. De werkgroep "Beheer en Concurrentie" heeft

in september-oktober ten behoeve van het dagelijks bestuur een nota opgemaakt met betrekking tot de beheersproblematiek in Oostende.

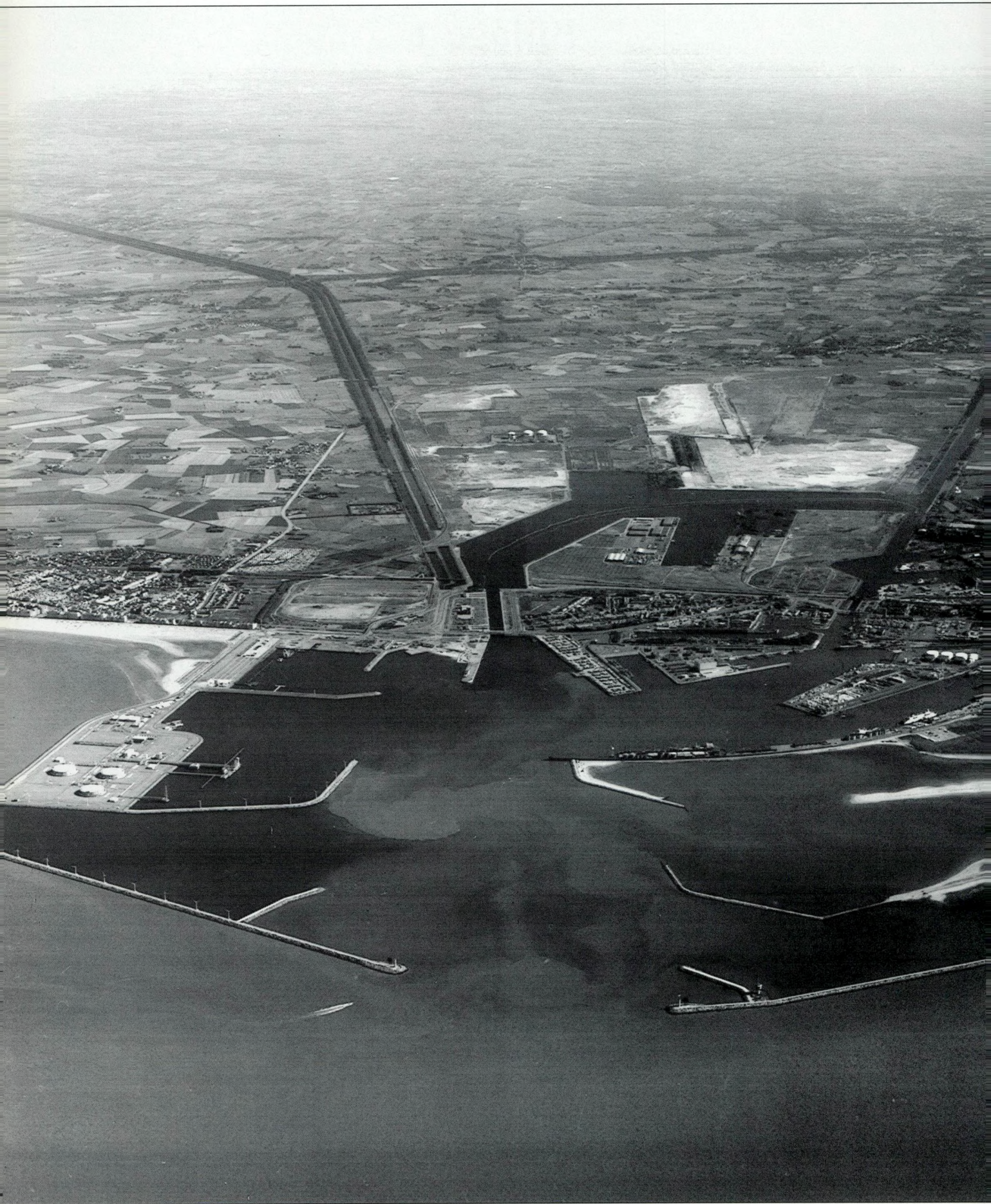
Tenslotte heeft de werkgroep "Financiering" gedurende vier bijeenkomsten (september-

oktober) - meer in het bijzonder op basis van een aantal hoorzittingen met leden-deskundigen uit de financiële sector en de Vlaamse administratie - een eerste rapport voorbereid met betrekking tot een alternatieve financiering. Dit rapport werd het dagelijks bestuur voorgelegd. ■



Bijlage 1

Adviezen van de Vlaamse Havencommissie in 1990





**ADVIES OVER
DE BOUW VAN EEN
CONTAINERKADE
TE ZEEBRUGGE**

Brussel, 9 mei 1990.

I. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Op 16 januari 1990 heeft de Gemeenschapsminister voor Openbare Werken en Verkeer de Vlaamse Havencommissie tegen uiterlijk 1 maart 1990 om een advies gevraagd over de bouw van een containerkade te Zeebrugge.

Bij deze adviesvraag werd eveneens de "kosten-batenanalyse van een containerkade te Zeebrugge" (uitgevoerd door prof. Blauwens d.d. 12.4.1987) overgemaakt. Deze studie werd aangevuld met een nota van de Minister, waarin sommige aspecten van de geplande investering nader worden toegelicht.

De adviesvraag werd gesteld in uitvoering van art. 2 § 4 van het besluit over de Havencommissie.

Tijdens de voorbereidende besprekingen binnen het dagelijks bestuur van de Vlaamse Havencommissie is snel duidelijk geworden dat zowel de timing als de procedure van deze adviesvraag de Vlaamse Havencommissie voor ernstige problemen zou stellen. Problemen die een optimale advisering zouden onmogelijk maken.

Meer in het bijzonder werd gesteld dat advisering (en beslissing) over één project (met een budgettaire weerslag voor het gewest van meer dan 2 mld gespreid over 3 jaar) niet kan worden losgemaakt van een afweging binnen het kader van een meerjarenprogramma. Overigens is de Commissie belast met een advies over een dergelijk meerjarenprogramma vóór 1 juli van ieder jaar.

De budgettaire toestand en mogelijkheden van de Vlaamse begroting zijn echter van die aard dat de uitvoering van dergelijk project het komend driejarenprogramma reeds in belangrijke mate zal bepalen. De ruimte voor andere projecten binnen dat driejarenprogramma wordt derhalve door de beslissing over dit project sterk beperkt.

Het was dan ook voor de Commissie onmogelijk tot een afgewogen advies te komen, enkel op basis van de resultaten van de KBA en zonder afweging binnen de budgettaire planning voor de komende jaren.

De minister werd door de Voorzitter geïnformeerd over deze problemen. Met het oog op een optimale besluitvorming heeft de

minister op 6 maart 1990 de Commissie meer tijd gegeven voor dit advies (tot uiterlijk 15 mei 1990). Hij heeft wel benadrukt dat in elk geval over het project een afzonderlijk advies moet worden uitgebracht.

De Vlaamse Havencommissie heeft tijdens de bijeenkomst van 6 maart 1990 kennis genomen van deze adviesaanvraag. Drie werkgroepen werden belast met een onderzoek van diverse deelaspecten die bij de beoordeling van dit project belangrijk zijn.

Dit onderzoek heeft zich niet enkel beperkt tot een evaluatie van de resultaten van de KBA. Naast de reeds vooropgezette situering van het project in een budgettaire planning voor de eerstkomende jaren werd het project eveneens geëvalueerd in het licht van trafiekontwikkelingen en capaciteits-uitbreidingen in Noord-West Europa.

De beschikbare tijd liet niet toe de diverse elementen hierbij tot in detail te onderzoeken. Niettemin meent de Commissie dat het uitgevoerde onderzoek en de diverse besprekingen voldoende elementen hebben opgeleverd om tot een meer afgewogen advies te komen.

In elk geval rekent de Vlaamse Havencommissie erop dat zij in de toekomst in de mogelijkheid wordt gesteld te adviseren over concrete projecten binnen een globale programmering van de haveninvesteringen.

Het hiernavolgend advies is als volgt opgebouwd:

- in deel II en III worden de resultaten samengevat van het onderzoek en de besprekingen binnen de onderscheiden werkgroepen. Deel II bevat het onderzoek van het project enerzijds op basis van de resultaten van de KBA en anderzijds op basis van een aantal algemene ontwikkelingen inzake containertrafiek in Noord-West Europa. In deel III wordt de budgettaire ruimte voor haveninvesteringen geëvalueerd.
- deel IV van het advies bevat de conclusies en de voorstellen van de Commissie.

Het spreekt vanzelf dat deel IV moet worden gelezen in samenhang met de overige delen van het advies. ■

II. ONDERZOEK VAN HET PROJECT “CONTAINERKADE-ZEEBRUGGE”

§ 1. DE RESULTATEN VAN DE KBA

Het nemen van beslissingen over investeringsprojecten - zeker van de allure van havenprojecten - kan niet meer zonder een degelijke voorbereidende sociaal-economische evaluatie. Daar hoeft geen twijfel over te bestaan!

De laatste jaren is daarvoor het meest gebruik gemaakt van de kosten-batenanalyse als methode om de sociaal-economische rendabiliteit van investeringsprojecten in te schatten.

Het belang van een kosten-batenanalyse terzake kan niet ontkend worden. En dat geldt ook meer in het bijzonder voor de kosten-batenanalyse die nu wordt voorgelegd voor de beslissing over de containerkade te Zeebrugge. Overigens heeft deze kosten-batenanalyse het voordeel dat zij maximale vergelijkbaarheid met de KBA over de containerterminal in Antwerpen toelaat.

De Commissie erkent derhalve het belang van deze studie voor de besluitvorming rond dit project. Dit belet niet dat bij het onderzoek

binnen de Commissie diverse vragen en bedenkingen werden geformuleerd bij deze kosten-batenanalyse. De Commissie meent dat veel van deze vragen en bedenkingen bij de uiteindelijke besluitvorming een belangrijke rol zullen spelen. Daarom heeft de Commissie deze elementen - zoveel als mogelijk was binnen de toegemeten tijd - onderzocht en geëvalueerd.

Het betreft in grote lijnen volgende elementen:

- de draagwijdte van de resultaten van de KBA voor de uiteindelijke besluitvorming;
- de wijze waarop en de mate waarin kosten en baten werden opgenomen in de studie;
- de diverse concrete hypothesen gehanteerd bij de uitwerking van de KBA, meer in het bijzonder de vraag naar actualisering van een aantal parameters.

Deze problemen worden hierna uitgewerkt.



1. De draagwijdte van de resultaten van de KBA voor de uiteindelijke besluitvorming

1.1. De KBA als instrument bij de besluitvorming

Bij deze adviesvraag wordt de Vlaamse havencommissie geconfronteerd met de vraag of de resultaten van de voorgelegde KBA volstaan om op een verantwoorde wijze de te nemen beslissing door de Vlaamse regering te ondersteunen. Daarmee is onvermijdelijk de vraag opgeworpen naar de meest optimale projectevaluatie voor haveninvesteringen, en de plaats daarbij van de op dit ogenblik aangewende KBA. De Commissie meent dat terzake volgende elementen belangrijk zijn:

- geen enkele projectevaluatie - en derhalve ook de KBA niet - kan de besluitvorming vervangen. Het verantwoord streven naar een meer verfijnde analysemethode kan nooit de pretentie hebben resultaten af te leveren die het beleid slechts moet acteren. De Commissie kan niet aanvaarden dat voor elk havenproject evaluaties worden opgezet die een zodanige omvang aannemen dat beslissingen quasi onmogelijk worden. Onzekerheid bij dergelijke beslissingen is onvermijdelijk en niet elke onzekerheid kan worden weggenomen. De dynamiek van het havengebeuren laat dat niet toe;
- meer in het bijzonder m.b.t. de KBA moet erop gewezen worden dat het steeds om een voorwaardelijke analyse gaat. De resultaten van de voorliggende KBA gelden bij zekere hypothesen over de trafiekontwikkeling op de nieuwe containerkade. De KBA berekent kosten en baten uitgaande van die hypothesen, maar onderzoekt als dusdanig die hypothesen niet. Nog anders geformuleerd: de KBA stelt rendabiliteit vast indien een zeker niveau van trafiek wordt gerealiseerd. Of dit een plausibele veronderstelling is, blijft als dusdanig buiten beschouwing. Omwille van het belang van dit element heeft de Commissie in dit advies bijkomende informatie verzameld over de te verwachten ontwikkeling van containertrafiek in NW-Europa. Deze bijkomende informatie laat niet alleen toe de plausibiliteit

van de aangehouden trafiekvoorspellingen beter te beoordelen, maar bevat tevens aanvullende elementen (bovenop de KBA) om de plaats van het project te evalueren in het geheel van de trafiekontwikkeling in NW-Europa.

Rekening houdend met bovengenoemde elementen is **de Commissie van oordeel dat de vastgestelde beperkingen van de KBA geen aanleiding kunnen zijn om de besluitvorming over dit project niet af te ronden, meer in het bijzonder ook rekening houdend met de bijkomende elementen aangebracht in dit advies.**

Dat belet niet dat aanvullend op een KBA-methodiek binnen het kader van een optimale projectevaluatie bijkomend onderzoek noodzakelijk is. Uit de besprekingen rond dit project is in elk geval duidelijk geworden dat dit bijkomend onderzoek op korte termijn nuttig is m.b.t. in aanmerking te nemen werkgelegenheidsbaten, de capaciteit en trafiekprognoses.

Binnen hetzelfde concept van projectevaluatie kunnen aanvullende analyses passen die informatie geven over specifieke sociaal-economische effecten.

De Commissie neemt zich voor op korte termijn daarover tot een algemeen standpunt te komen.

1.2. Internationaal versus nationaal standpunt bij het beoordelen van de resultaten

In de KBA van 1987 werd bij berekening van kosten en baten een onderscheid gemaakt tussen een internationaal en nationaal standpunt. Deze benadering werd ook doorgetrokken in de herberekeningen, in dit advies uitgewerkt (cf. infra). Zowel in de oorspronkelijke KBA als in de door ons uitgewerkte actualiseringen blijkt een bijzonder belangrijk verschil in de bekomen opbrengst-ratio. Beide benaderingen geven informatie over de aard van de baten die door het project worden gegenereerd en geven een schatting over de "bestemmingen" van deze baten.

De Commissie is van oordeel dat beide benaderingen moeten worden meegenomen bij de besluitvorming over het project.

Daarbij moet men volgende overwegingen in acht nemen:

- de benadering vanuit internationaal standpunt is methodologisch de meest betrouwbare schatting van baten omdat aldus het moeilijk probleem van toewijzing van sommige baten aan het eigen land niet wordt gesteld;
- bovendien heeft deze benadering het voordeel dat expliciet wordt rekening gehouden met een cruciale factor in de concurrentiestrijd tussen de havens: meer in

het bijzonder de kostenbesparingen voor de containerschepen;

- daartegenover staat dat op die wijze veel belang wordt gehecht aan baten die internationale rederijen ten goede komen, terwijl het in elk geval ook gepast is een nationale (Vlaamse) investering te beoordelen op de baten voor het eigen land. Deze vaststelling is des te belangrijker omdat zowel in de KBA (1987, verdubbeld aandeel) als in de herberekening (referentie) de baten toevloeiend aan internationale rederijen ruim 80 % hoger liggen dan de totale "nationale baten". De Commissie meent dat deze "kloof" typerend is voor dit soort projecten.



2. In aanmerking genomen kosten en baten

Tijdens de voorbereidende besprekingen werden in de Commissie volgende opmerkingen geformuleerd bij de in aanmerking genomen kosten en baten (cf. KBA-1987 p. 10-11).

2.1. Berekening en in achtnaam van onderbenutting veroorzaakt door de bouw van de containerkade

Bij de uitwerking van de KBA over de containerkade te Zeebrugge werd rekening gehouden met de nu bijna volledig afgewerkte containerterminal aan de Schelde te Antwerpen. Er werd van uitgegaan dat de bouw van twee nieuwe containerterminals in België tot tijdelijke onderbenutting kan leiden. M.a.w. de eerst geplande en uitgevoerde terminal in Antwerpen kan door een nieuwe terminal een tijdelijke onderbenutting kennen die zonder het nieuwe project niet zou optreden.

Er werd opgemerkt dat **bij de berekening vanuit internationaal standpunt** slechts de onderbenutting in Antwerpen in rekening werd gebracht. Eventuele onderbenutting veroorzaakt in buitenlandse havens werd niet in acht genomen. Men zou dit als een tekortkoming kunnen bestempelen. Dit is echter enkel relevant vanuit strikt theoretisch standpunt. Een KBA is evenwel geen theoretische studie, maar wel een poging om elementen die in de realiteit bij de besluitvorming meespelen in rekening te brengen. De realiteit is dat deze haveninvesteringen gefinancierd worden door het Vlaamse Gewest en niet door bv. de Benelux of de EG. M.a.w. in afwachting van bv. een reëel Europees havenbeleid is enkel onderbenutting in de Vlaamse havens van belang.

De in aanmerking genomen onderbenutting in de Antwerpse haven werd beperkt tot de nieuwe Scheldeterminaal. Er werd geargumenteed dat het project moet worden geplaatst tegenover het geheel van de terminalcapaciteit voor containers in Antwerpen. Principeel is dit correct en zou de onderbenutting moeten worden herberekend vanuit dit oogpunt. In de praktijk vergt de KBA echter geen aanpassing op dat vlak, om volgende reden.

Onderbenutting treedt in Antwerpen op ten gevolge van de bouw van een containerkade in Zeebrugge omdat Zeebrugge bovenop de maximum-mogelijkheden van de bestaande terminals trafiek aantrekt die zonder dat project in Antwerpen zou verwerkt worden.

Vanaf het ogenblik dat de trafiekafleiding door het project in Zeebrugge hoger is dan de veronderstelde trafiek op de nieuwe Scheldeterminaal moet inderdaad met bijkomende onderbenutting op andere Antwerpse terminals rekening gehouden worden. Een dergelijke situatie zou zich slechts voordoen bij het zogenaamde "One-userscenario" voor de containerkade in Zeebrugge (cf. KBA-1987). Dergelijk scenario is niet meer relevant. Men kan overigens een onderbenutting aan bestaande Antwerpse terminals bezwaarlijk in rekening brengen voor een Zeebrugs project en niet voor een Antwerps project.

Rekening houdend met bovenstaande opmerkingen is **de Commissie dan ook van oordeel dat de aanpak van de KBA een aanvaardbare schatting oplevert van de veroorzaakte onderbenutting ten gevolge van interne trafiekafleiding.**

2.2. Het niet in aanmerking nemen van reeds uitgevoerde investeringen

Bij KBA's - en meer in het bijzonder ook bij de voorgelegde KBA - wordt dikwijls opgemerkt dat reeds vroeger uitgevoerde investeringen, die mede het project mogelijk maken, niet in rekening worden gebracht. Hetzelfde geldt voor investeringen, die onafhankelijk van de beslissing over het te onderzoeken project hoe dan ook worden uitgevoerd.

Het standpunt van de Commissie is terzake duidelijk. De KBA onderzoekt de rendabiliteit van "nieuwe" investeringen: dus enkel kosten die het gevolg zijn van de nieuwe beslissing tellen mee, en bijgevolg enkel baten die hieruit voortvloeien en er zonder het specifiek project niet zouden geweest zijn. Daarmee wordt uiteraard niet ontkend dat fragmenteren van investeringsbeslissingen een politiek van voldongen feiten kan creëren en elke investering rendabel zou kunnen maken. Maar dit is geen probleem van de KBA, wel

van de politieke besluitvorming. Overigens wordt wel aangetoond dat in het algemeen spreiding in de tijd op economische gronden (niet-politieke) rendabel kan zijn.

2.3. Het niet in aanmerking nemen van hinterlandverbindingen

Er werd opgemerkt dat bijkomende containeraan- en afvoer min of meer belangrijke aanpassingen kunnen vergen aan de hinterlandverbindingen. Deze aanpassingen zouden moeten in rekening gebracht worden.

Afgezien van het feit of dergelijke aanpassingen effectief al of niet nodig zijn **stelt de Commissie dat deze aanpassingen niet moeten worden in rekening gebracht bij de KBA van dit havenproject, en overigens ook niet voor andere havenprojecten.**

Tegenover de kosten van het hinterlandtransport staan ook opbrengsten door dit transport gegenereerd. Indien deze opbrengsten de kosten niet dekken dan moet dat niet in rekening worden gebracht aan een haveninvestering.

Bovenstaande overwegingen betekenen evenwel niet dat verdere capaciteitsuitbreiding in onze havens kan worden losgemaakt van een globale planning inzake hinterlandinfrastructuur. De effecten op het infrastructuurnetwerk kunnen van die aard zijn dat keuzes inzake infrastructuurplannen in onze havens eventueel moeten bijgestuurd worden. De toekomstige havenplanning zal met deze problematiek moeten rekening houden.

2.4. Interne trafiekverschuiving en werkgelegenheid

Naast de werkgelegenheidsbaten bij constructie van de kade (cf. infra) werd eveneens in het nationale standpunt rekening gehouden met bijkomende werkgelegenheid bij containerbehandeling ten gevolge van "afgeleide containertrafiek", afkomstig van buitenlandse havens. Verplaatsing van werkgelegenheid ten gevolge van interne trafiekafleiding werd niet in rekening gebracht.

M.a.w. deze verschuiving van werkgelegenheid wordt als een nul-operatie beschouwd.

Dit standpunt is volkomen correct in zoverre in Zeebrugge eenzelfde aantal containers evenveel werkgelegenheid oplevert als in Antwerpen. De Commissie heeft de geopperde hypothese van geringere werkgelegenheidsbaten per container in Zeebrugge in vergelijking met Antwerpen niet kunnen onderzoeken.

Rekening houdend met het eerder beperkt aandeel van deze baten in het geheel van de baten (+ 10 %) zullen zelfs substantiële wijzigingen niet van die aard zijn dat de bekomen opbrengstratio fundamenteel wordt aangetaast.

Als algemene conclusie is **de Commissie van oordeel dat de voorliggende KBA op een aanvaardbare wijze de relevante kosten en baten heeft in rekening gebracht. Een dergelijke stelling sluit uiteraard een discussie over de concrete hypothesen en aangehouden parameters niet uit (cf. infra).**



3. Actualisering van de KBA 1987

Sedert de afwerking van de kosten-batenanalyse zijn er onmiskenbaar een aantal gegevens van het dossier gewijzigd. Het is verantwoord de voorliggende KBA te actualiseren zodat deze nieuwe gegevens in de resultaten verwerkt zijn.

In punt 3.1. worden deze elementen kort samengevat.

In punt 3.2. worden de resultaten van de actualisering besproken.

In punt 3.3. worden een aantal discussiepunten behandeld.

3.1. Volgende elementen komen voor actualisering in aanmerking:

1° Het tijdspad van de investeringen: de nota van de Minister bevat een financieringstabel waaruit een ander tijdspad resulteert voor de investeringen van de containerkade. De investeringen blijken meer te worden geconcentreerd in de eerste twee jaren dan oorspronkelijk voorzien. Het effect is echter nul: enerzijds verhogen de kosten (met ongeveer 40 mln in actuele waarde), maar verhogen ook de werkgelegenheidsbaten bij constructie van de kade met éénzelfde bedrag. Men zou hierbij ook - in tegenstelling met de nota van de Minister - de kostprijs van het project als dusdanig kunnen aanpassen. Een dergelijke aanpassing zou verantwoord zijn indien de relatieve prijzen gewijzigd zijn (voor andere kosten- en batenrubrieken werden geen prijsaanpassingen voorgesteld). Ofwel kunnen eventueel technische argumenten worden aangehouden die een prijsaanpassing noodzakelijk maken.

Bij de verdere berekeningen werd daar niet op ingegaan. De opgenomen ramingen zullen uiteraard moeten bevestigd worden door de concrete aanbesteding (die lager of hoger kan uitvallen). Bij de concrete opmaak van het bestek moet overigens gestreefd worden naar toepassing van de goedkoopste techniek. En overigens is in de KBA van 1987 het effect van een substantiële kostprijs-verhoging gesimuleerd.

2° Capaciteitsuitbreiding op de bestaande terminal: in de nota van de Minister wordt

gewezen op uitbreidingsplannen van de bestaande terminal (OCZ).

Rekening houdend met "de uiteindelijke 24 ha die OCZ in gebruik kan stellen zal OCZ slechts in staat zijn 180.000 containers te behandelen zonder aan ernstige congestie onderhevig te zijn".

In de KBA van 1987 werd deze maximale capaciteit bepaald op 110.000 containers.

Zoals verder in dit advies blijkt wordt het cijfer van 180.000 containers door sommigen betwist. Daarbij wordt verwezen naar vooruitzichten vooropgezet door de terminal-operator zelf. Bovendien werd erop gewezen dat de plannen van de rederij Cast om in Zeebrugge een terminal uit te bouwen mee moeten in rekening worden gebracht.

Wat dit laatste betreft hangt de opname wel af van het karakter dat voor deze terminal wordt aangehouden als hypothese: een "single"- of multi-user terminal.

Afgezien van deze betwisting is de Commissie in elke geval van oordeel dat in tegenstelling met wat de nota van de Minister beweert bijkomende capaciteitsuitbreiding niet in rekening gebracht is. Het is gemakkelijk te begrijpen dat elke capaciteitsuitbreiding op de bestaande terminal de rendabiliteit van de nieuwe kade negatief beïnvloedt.

De rendabiliteit van de nieuwe kade bestaat precies in het verzekeren van nieuwe capaciteit. Elke mogelijkheid om capaciteit te verhogen zonder de nieuwe kade te bouwen tast de rendabiliteit ervan aan. Het effect van deze aanpassing hangt in grote mate af van de snelheid waarmee de uitgebreide capaciteit op de bestaande terminal wordt bereikt.

3° De recente trafiekgroei en de trafiekverwachtingen: in de nota van de Minister worden terzake een aantal elementen opgenomen. Ten eerste wordt gewezen op de gerealiseerde containeroverslag in 1989 (100.000 containers op de OCZ-terminal). Ten tweede wordt voor 1990 gesteld dat de trafieken "nu reeds met zeer grote zekerheid te ramen zijn op 150.000 containers".

En tenslotte wordt gewezen op de trafiek-

vooruitzichten van de NV Seaport Terminals, die een optie heeft genomen op de nieuwe kade (in 1995 minstens 200.000 containers).

Gegevens door de operator aan de Commissie overgemaakt gaan uit van een gematigder groei (200.000 containers in 5 operationele jaren, m.a.w. in 1997).

Bovendien mag worden uitgegaan van een hogere groei voor de containertrafiek in de noordelijke havenrange voor de jaren '90 tegenover de oorspronkelijke verwachtingen (cf. deel II- §2).

Een globaal hogere groei verbetert reeds de resultaten voor de nieuwe kade, zelfs indien Zeebrugge zijn marktaandeel niet verhoogt. Eén en ander maakt een actualisering noodzakelijk.

4° Gewijzigde toestand op de arbeidsmarkt: in de KBA werd rekening gehouden met vrij belangrijke werkgelegenheidsbaten. Deze wegen vooral zwaar door bij de evaluatie vanuit nationaal standpunt.

Bij de berekening werd uitgegaan van de arbeidsmarkt, zoals op dat moment ingeschat. Meer in het bijzonder werd ervan uitgegaan dat elke arbeidsplaats bij constructie en onderhoud van de kade, en voor de bijkomende containertrafiek in België voor 97 % uit de werkloosheid komt. Bovendien werden deze baten 8 jaren in aanmerking genomen (vanaf 1987 tot 1994), uitgaande van de idee dat vanaf 1995 de toestand op de arbeidsmarkt dermate zou zijn dat deze niet meer moeten opgenomen worden. In andere KBA's, strikt volgens dezelfde methodiek uitgevoerd (Scheldeterminaal in Antwerpen en een recente KBA voor een renovatie in Antwerpen), werden dezelfde ratio en hypothesen aangehouden.

In een vroegere KBA (voor een Gents havenproject-1980) werd 50 % als aan te houden werkloosheidsratio vooropgezet.

Er zijn onmiskenbaar gewijzigde toestanden op de arbeidsmarkt, meer in het bijzonder voor de bouwsector. Het is derhalve verdedigbaar rekening te houden met een lager percentage aan arbeidsplaatsen uit de werkloosheid, in elk geval voor de constructie en het onder-

houd van de nieuwe kade.

Uiteraard verminderen daardoor de werkgelegenheidsbaten. De mate waarin deze aanpassing moet worden doorgevoerd is minder duidelijk.

Naast deze relevante actualiseringën meent de Commissie dat daarenboven een bijkomende **aanpassing** aan de KBA verantwoord is.

Bij de prognose in de KBA werd enkel een voorspelling gemaakt tot 2000. Na 2000 werd de trafiek constant op dat niveau gehouden. Daar zijn redenen voor:

- een voorspelling na 2000 wordt nog moeilijker en meer betwistbaar;
- en is het wel verantwoord het project te beoordelen op trafiekverwachtingen die te ver in de toekomst liggen?

Deze benadering heeft wel als gevolg dat de nieuwe terminal in feite altijd op een eerder beperkte bezetting zou blijven functioneren. In het scenario uit de KBA met verdubbeld aandeel (vanaf 2000 488.000 containers) zou bij een verwerking van 180.000 containers op OCZ benutting gestabiliseerd blijven op ongeveer 60 %.

Men kan zich afvragen of dit wel realistisch is. **Daarom hebben we een herberekening doorgevoerd die ervan uitgaat dat na 2000 geleidelijk de volledige benutting van de nieuwe kade zou bereikt worden.**

Een doortrekking van de prognose tot na 2000 is overigens ook meer verantwoord omdat in tegenstelling met de oorspronkelijke KBA men vertrekt van 1993 i.p.v. 1990.

Uiteraard heeft deze aanpassing een positief effect op de bekomen resultaten. Daardoor wordt echter wel meer belang gehecht aan trafiekgroei na 2000 in tegenstelling met de oorspronkelijke KBA.

De hierboven samengevatte elementen werden verrekend in de KBA. Daarbij werden buiten de hier genoemde parameters alle overige parameters gebruikt uit de KBA van 1987 (bv. havenontvangst-/container, kostenbesparingen voor de schepen/container, aandeel van België in de baten....). Zodoende wordt "zuiver" het effect gemeten van de aanpassingen die we voorstellen.

3.2. Actualisering van de kosten-batenanalyse - resultaten

De hierboven samengevatte elementen worden hierna cijfermatig uitgewerkt. Daarbij is op de eerste plaats vertrokken van de nieuwe gegevens (capaciteit en trafiekprognose), aangebracht in de nota van de minister.

Aangevuld met de doortrekking van de trafiekgroei na 2000 vormen die gegevens de basis voor de actualisering van de kosten- en batenberekening.

De hypothesen - vooropgezet door de minister in zijn nota - zijn evenwel aan betwisting en onzekerheid onderhevig. Daarom werden een aantal toetsingen doorgevoerd, waarmee wordt ingegaan op deze onzekerheden en discussies.

3.2.1. Beschrijving van de actualisering

De hypothesen voor deze actualisering zijn samengevat in **Schema I**. Daarbij is telkens aangeduid wat de verschillen zijn met de oorspronkelijke KBA.

De punten 1 en 2 van dit schema vergen geen commentaar. Dat is wel het geval voor punt 3 (trafiekvooruitzichten).

In deze nieuwe berekening veronderstellen we, zoals in de KBA van 1987 (scenario van verdubbeld aandeel), dat Zeebrugge in 1992 op de bestaande OCZ-terminal 180.000 containers zou bereiken.

De vestiging van NV Seaport Terminals wordt verondersteld - overeenkomstig de nota van de Minister - aanleiding te geven tot een snelle groei. In 1995 wordt de vooropgezette trafiek van 200.000 containers bereikt.

Uitgangspunt is uiteraard (overigens ook in de oorspronkelijke KBA) dat deze nieuwe trafiek moet verwerkt worden op de nieuwe kade.

Deze hypothese veronderstelt wel een veel snellere groei van de containertrafiek tot 1995, dan in de oorspronkelijke KBA. Het omgekeerde wordt aangehouden voor de periode 1996-2000.

In de referentievariante gaan we er vanuit dat na de snelle groei in de eerste jaren (waarvoor Zeebrugge tegen 1995 op een hoger marktaandeel uitkomt) Zeebrugge daarna zijn marktpositie op dat hoger niveau kan handhaven. Een verdere versterking van de marktpositie wordt niet in overweging genomen.

Daarom laten we vanaf 1996 de gezamenlijke containertrafiek op OCZ en nieuwe terminal groeien met de gemiddelde groei van de Noord-West Europese trafiek.*

Daardoor komt de containertrafiek (op OCZ en nieuwe terminal) in 2000 uit op een lager niveau dan in de oorspronkelijke KBA (- 22.000 containers).

Na 2000 wordt de gemiddelde Noord-West Europese groei voor de periode 1995-2000 doorgetrokken. Dat resulteert in een volledige capaciteitsbenutting (500.000 containers) van de nieuwe terminal in 2010.

De gewijzigde groeivoeten voor de Noord-West Europese trafiek (punt 3.2. van het schema) resulteren in relatief belangrijke wijzigingen aan een technische parameter die een essentiële rol speelt bij de batenberekening: met name de berekening van de congestiekost die optreedt bij beperken van de capaciteit tot de bestaande terminals. Het principe van deze congestiekost in de KBA is het volgende. Wanneer Zeebrugge in een bepaald jaar door uitvoering van het project bv. 50.000 containers bovenop de bestaande maximale capaciteit kan aantrekken, dan heeft zich tussen de havens een herverdeling voorgedaan tegenover een situatie zonder het project. Want, hoe dan ook, die 50.000 containers worden in Noord-West Europa verscheept ongeacht of het project uitgevoerd wordt. Bij niet-uitvoering komen ze terecht in andere havens. Bij uitvoering van het project kan Zeebrugge 50.000 containers afleiden van deze andere havens. Dat kan omdat Zeebrugge door het uitvoeren van het project in de feiten zijn havenkosten vermindert, nl. door het vermijden van congestie die bijkomende containers veroorzaken ingeval van maximale capaciteitsbezetting.

Het is duidelijk dat die "verlaging van de havenkost" (om eenzelfde aantal containers aan te trekken) kleiner zal zijn naarmate de containertrafiek in de havenrange groter is. M.a.w. het is gemakkelijker (of de kosten moeten minder verlaagd worden) om 50.000 containers aan te trekken als er veel te verdelen is, dan als er weinig te verdelen is. De hogere groeivoeten die wij in de actualisering hanteren impliceren dat er meer te verdelen valt, dan oorspronkelijk voorzien. De in aanmerking genomen congestiekost - bij gegeven trafiekvoorspelling voor Zeebrugge - zal derhalve lager zijn.

* Bron: Ocean Shipping Consultants: The European Container Market in the 1990s, 1990.

SCHEMA 1: ACTUALISERING VERSUS KBA-1987

	ACTUALISERING 1990 (1)	KBA-1987 (2)
1. spreiding investeringen	1° jaar 32,3 % 2° jaar 54,8 % 3° jaar 12,9 %	11,2 % 42,1 % 46,7 %
2. maximale capaciteit OCZ	180.000 containers	110.000 containers
3. trafiekvooruitzichten		(verdubbeld aandeel)
3.1. Op de nieuwe kade + OCZ	<ul style="list-style-type: none"> - 1992: 180.000 containers - tussen 1993 en 1995: bovenopen op OCZ 200.000 containers NV Seaport (gemiddelde groei in Zeebrugge: 28 %) 1995: 380.000 containers - 1996-2000: groei van N-W Europa (jaarlijks 4,2%); 2000: 466.701 containers - na 2000: aanhouden van groei van 4,2 % tot volle capaciteitsbenutting (2010) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1992: 180.000 containers - 1995: 269.085 containers (gemiddelde groei: 14,5 %) - 1996-2000: jaarl. groei 12,7%; 2000: 488.737 containers - gemiddelde jaarlijkse groei 85-90 5,33%
3.2. Containertrafiek NW-Europa	<ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde jaarlijkse groei 85-90 6,77 % - gemiddelde jaarlijkse groei 90-2000 4,45 % - na 2000: gemiddelde groei van de periode 95-2000 doorgetrokken (4,2 %) 	<ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde jaarlijkse groei 85-90 5,33 % - gemiddelde jaarlijkse groei 90-2000 3,23 % - na 2000: constant (geen groei meer in rekening gebracht)

(1) afgezien van de doortrekking van de trafiekprognose na 2000 volgt deze actualisering de nota van de minister.

(2) KBA uitgevoerd door prof. Blauwens.

3.2.2. Resultaten van de actualisering - vergelijking met de oorspronkelijke KBA

In bijlage I zijn de resultaten van de nieuwe berekening samengevat, onderscheiden naar de verschillende kosten- en batenrubrieken.

Tabel I vergelijkt de globale resultaten met die van de KBA van 1987 (scenario met verdubbeld aandeel).

TABEL 1: RESULTATEN ACTUALISERING VERSUS KBA 1987.

(geactualiseerde kosten en baten in mln, disconto % = 4 %)

	KBA - 1987	ACTUALISERING
internationaal standpunt		
kosten	2.865	2.899
baten	10.920	13.319
opbrengstratio (%)	3,87	5,01
nationaal standpunt		
kosten	2.865	2899
baten	3.479	4.333
opbrengstratio (%)	0,30	0,69

Tegenover de KBA van 1987 (meest gunstig multi-user scenario) zijn de resultaten van de nieuwe berekening duidelijk beter. Dat is het resultaat van enerzijds enkele actualiseringen en anderzijds van het in rekening brengen van verdere trafiekgroei na 2000. Die elementen werken als volgt:

- hogere capaciteit op OCZ vermindert de rendabiliteit.
Dat is logisch, de baten van het project spruiten voort uit capaciteitsuitbreiding. Als die uitbreiding ook kan zonder het project dan wordt het iets minder interessant;
- gewijzigd tijdspad van de investeringen.
Deze verhogen de geactualiseerde kosten, maar ook de geactualiseerde werkgelegenheidsbaten bij constructie;
- gewijzigde prognoses. De baten in de jaren '90 zijn groter en de verdere groei van de trafiek na 2000 (i.p.v. stabilisering) geeft eveneens een verhoging van de baten.

Tenslotte wordt de kloof tussen enerzijds de baten vanuit internationaal standpunt en anderzijds de baten vanuit nationaal standpunt in de referentie iets kleiner: 3,074 tegenover 3,139 in de oorspronkelijke KBA.

Onvermijdelijk zijn deze resultaten onderhevig aan een aantal onzekerheden. Niet alle onzekerheden kunnen bij een investeringsbeslissing worden weggenomen. Er kan via sensitiviteitsanalyse wel aangetoond worden hoe gevoelig de resultaten zijn voor wijzigingen aan de vooropgezette parameters. Eén en ander wordt behandeld in punt 3.3.

3.3. Discussiepunten en onzekerheden bij de bekomen resultaten

De Commissie is van oordeel dat er zich hierbij drie problemen stellen die een min of meer substantiële weerslag kunnen hebben op de resultaten van de KBA. **Deze weerslag is in hoofdzaak van belang voor de benadering vanuit nationaal standpunt. De bekomen rendabiliteit vanuit internationaal standpunt is dermate dat - zelfs een aantal onzekerheden in acht genomen - rendabiliteit in elk geval verzekerd is.**

De weerslag van gewijzigde hypothesen wordt hierna derhalve beperkt tot het nationale standpunt.

De onzekerheden en gerezen discussiepunten hebben betrekking op volgende parameters:

1° de mate waarin wijzigingen moeten worden aangebracht aan de berekening van de werkgelegenheidsbaten.

Zoals hierboven gesteld (3.1., 4°) vergen gewijzigde toestanden op de arbeidsmarkt in elk geval wijzigingen aan de berekening van de werkgelegenheidsbaten. Cruciale elementen zijn vooral de mate waarin de constructie van de kade werkloosheid zal opslorpen en de duur waarin werkgelegenheidsbaten moeten worden in rekening gebracht.

Het aandeel opgeslorpte werkloosheid in de gecreëerde werkgelegenheid bij constructie is vooral doorslaggevend. De oorspronkelijke aangehouden 97 % is - gezien de toestand op de arbeidsmarkt in

de bouwsector - op dit ogenblik niet meer verdedigbaar. Het is minder duidelijk in welke mate dit percentage naar beneden moet worden aangepast.

Een aantal indicaties (zoals de feitelijk bestaande scherpe spanningen op de arbeidsmarkt in de bouwsector, het globaal hoog niveau aan niet-voldane werkaanbiedingen...) geven aanleiding tot een drastische vermindering van het aandeel werklozen in de gecreëerde werkgelegenheid*.

Andere elementen (minder gunstige vooruitzichten voor de bouwsector in de komende jaren, uiteenlopende situatie van de deelsectoren in de bouwsector, geografische verschillen in werkloosheid) kunnen een mindere drastische vermindering van het betrokken percentage verantwoorden.

Men mag dan ook aannemen dat "de waarheid in het midden ligt" en een 50 % - ratio als een aanvaardbare hypothese kan worden aangehouden.

In dat geval (m.a.w. een aan te houden werkloosheidsratio van 50 % i.p.v. 97 % en doorrekenen van werkgelegenheidsbaten gedurende 6 jaren in plaats van 8 jaren) wordt de opbrengstratio vanuit nationaal standpunt 0,31 (vergelijkbaar met de oorspronkelijk bekomen opbrengstratio in 1987).

Bovendien kan het probleem van de in aanmerking te nemen werkgelegenheidsbaten bij constructie (m.a.w. tijdelijke werkgelegenheid) enigzins gerelativeerd worden. Zelfs al worden deze werkgelegenheidsbaten (ten belope van 1,046 mld geactualiseerd) volledig buiten beschouwing gelaten, dan nog behoudt het project een opbrengstratio, hoger dan nul (0,19).

2° de in aanmerking te nemen capaciteit op de bestaande terminals

In de berekening werd uitgegaan van een maximale capaciteitsgrens op de bestaande OCZ terminal van 180.000 containers. Dit cijfer is afkomstig uit de nota van de minister, aan de Commissie overgemaakt (cf. supra). De Commissie stelt vast dat er over dit gegeven betwisting bestaat. Deze betwisting is van uitzonderlijk belang

voor de uiteindelijke resultaten van de KBA. De besprekingen binnen de Commissie hebben terzake niet tot een definitieve uitspraak geleid. Er werden diverse standpunten ingenomen, meer in het bijzonder m.b.t. de maximale capaciteitsmogelijkheden op de bestaande OCZ-terminal en de betekenis van de nieuwe Cast-terminal voor het geheel van de capaciteit in Zeebrugge.

M.b.t. de **OCZ-terminal** zijn op basis van de besprekingen volgende standpunten aan te houden:

- 1°: 180.000 containers, cijfer overgenomen uit de nota van de Minister;
- 2°: 300.000 containers, vooropgezet door OCZ en operationeel vanaf midden 1991 zonder bijkomende overheidsinvesteringen;
- 3°: 400.000 containers, vooropgezet door OCZ, operationeel in functie van de trafiekontwikkeling vanaf midden 1992 mits verlenging van een kade met 120 m (wat een overheidsinvestering vergt).

Het is verantwoord het 3° standpunt niet in acht te nemen bij de beoordeling van de KBA. Er is immers nog geen zekerheid over de overheidsbeslissing terzake. Dat belet evenwel niet dat bij een projectie van capaciteit in de toekomst deze variëte moet opgenomen worden.

Bij het beoordelen van deze verschillende standpunten zijn twee elementen belangrijk:

- enerzijds de maximale terreinoppervlakte die op de bestaande lokatie in aanmerking komt voor de uitbating van de OCZ-terminal;
- en anderzijds de appreciatie van capaciteitsmogelijkheden van deze terminal in het licht van de kaallengte, terreinoppervlakte en voorziene infrastructuur.

M.b.t. de **Cast-terminal** zijn twee hypothesen belangrijk:

- ofwel gaat men er vanuit dat de Cast-terminal een "sole-user" terminal is. In dat geval dient deze terminal niet in de KBA te worden meegenomen. Bij vergelijking van capaciteit-trafiek is de Cast-terminal in dit geval een nul-operatie;
- ofwel gaat men er vanuit dat ook deze

* in dit verband kan ook gewezen worden op een KBA uitgevoerd in 1980 voor een havenproject in Gent waarbij 50 % als ratio werd aangehouden op een moment van crisis en waarbij tevens slechts tot 1995 werkgelegenheidsbaten worden in rekening gebracht.

terminal als "multi-user" zal worden aangewend. Deze hypothese zal er toe leiden dat in Zeebrugge capaciteit wordt voorzien die de trafiek van Cast overstijgt. In rekening brengen in de KBA is principieel te overwegen, maar uiteraard ook alle baten en kosten daaraan verbonden.

Hierbij mag overigens ook niet uit het oog verloren worden dat deze terminal achter de sluis ligt en niet zomaar vergelijkbaar is met capaciteit in de voorhaven.

Over beide discussiepunten is de Commissie niet tot een eensluidend standpunt gekomen. Dit betekent evenwel niet dat over het belang van deze discussiepunten voor de uiteindelijke beoordeling niets te zeggen valt.

Het is op dit ogenblik niet mogelijk een precies cijfer voorop te zetten m.b.t. de in aanmerking te nemen capaciteit van de bestaande OCZ-terminal. Tenminste geen cijfer, waar verdere discussie bij overbodig is.

Het is wel mogelijk aan te geven wat de maximale capaciteitsgrens mag zijn waarbij het project nog rendabel is vanuit nationaal standpunt (m.a.w. baten = kosten en derhalve een opbrengstratio gelijk aan nul).

Zoals uit Tabel II blijkt ligt deze grens in de actualisering op 345.000 containers. Daarbij is uiteraard aangenomen dat alle andere parameters ongewijzigd blijven. Vermits de Commissie van oordeel is dat in elk geval bij de berekening van de werkgelegenheidsbaten een wijziging noodzakelijk is, mag men aannemen dat in werkelijkheid deze grens wat lager zal liggen. Bij het aanhouden van bv. een 50 %-werkloosheidsaandeel in de gecreëerde werkgelegenheid ligt deze grens op 262.000 containers.

Bovendien kan een globale appreciatie worden gemaakt van evolutie van capaciteit en capaciteitsbenutting in de tijd. Daarvoor kunnen - rekening houdend met de verschillende standpunten - drie varianten worden aangehouden:

- een variante 1, met name de gegevens uit de hierboven uitgewerkte actualisering van de KBA: aangenomen trafiekvoorspelling voor OCZ + nieuwe terminal tegenover capaciteit van OCZ + nieuwe terminal (180.000 + 500.000);
- een variante 2 waarbij dezelfde trafiekgroei voor OCZ + nieuwe terminal wordt aangehouden, aangevuld met de trafiek van Cast. De trafiek van OCZ + nieuwe terminal wordt geplaatst tegenover een capaciteit van OCZ + nieuwe terminal ten belope van 800.000 containers (300.000 + 500.000). De Cast-terminal fungeert als sole-user: m.a.w. capaciteit in functie van trafiek*;
- een variante 3: zelfde trafiekvoorspelling als de overige varianten. De Cast-terminal fungeert in deze variante als multi-user (vanaf 1993 volledige uitbouw van de capaciteit). De trafiek wordt derhalve in de globale trafiek "OCZ + nieuwe terminal" opgenomen. De maximaal vooropgezette capaciteit van OCZ wordt in deze hypothese aangehouden.

De resultaten van deze drie hypothesen zijn samengevat in de grafiek, opgenomen in bijlage II. Deze grafiek geeft een beeld van de verwachte capaciteitsuitbreiding in de drie gevallen, en meer in het bijzonder het verloop in de tijd.

Omgezet in absolute cijfers komt men - rekening houdend met de vooropgezette trafiekgroei - tot volgende reservecapaciteiten:

variante 1:	1995	300.000
	2000	213.299
variante 2:	1995	420.000
	2000	333.299
variante 3:	1995	645.927
	2000	508.101

Uit de grafiek (cf. bijlage 2) blijkt eveneens dat - de hypothesen inzake trafiekgroei in achtgenomen - het tijdstip van volle capaciteitsbenutting slechts met een beperkt aantal jaren verschoven wordt in de tijd.

* in dat geval wordt de trafiekgroei doorgetrokken tot maximale capaciteitsbenutting (uitgaande van 38 ha maximaal 350.000 containers), er wordt bij hypothese verondersteld dat deze trafiek groeit volgens de gemiddelde groei van de kanaalregio.

3° de in aanmerking genomen trafiek-verwachtingen

De trafiekvooruitzichten aangehouden in de actualisering zijn een combinatie van drie elementen:

- doortrekking van de belangrijke groei van 1989 tot en met 1992, waarbij vooraleer de nieuwe terminal in gebruik wordt genomen 180.000 containers bereikt wordt (gemiddelde jaarlijkse groei van 22,8 %).
- tussen 1993 en 1995 wordt - op basis van de nota van de minister - verondersteld dat de nieuwe terminal 200.000 containers bereikt.
- vanaf 1996 wordt de gemiddelde groei van de Noord-West Europese havenrange aangehouden (4,2 %).

Deze groeiverwachtingen voor de OCZ-terminal en de nieuwe terminal zullen - gecombineerd met de overige containertrafiek en de weerslag van de Cast-trafiek - resulteren in een trafiekgroei voor Zeebrugge die voor de periode 1990-1995 kan worden geraamd op gemiddeld 21 % per jaar*. Dat is ongeveer 4,5 maal meer dan de groei verwacht voor de noordelijke havenrange.

Een dergelijke hypothese kan slechts verantwoord worden op basis van de idee dat - meer in het bijzonder - vanuit de nieuwe terminal een bijzonder attractie-effect moet uitgaan. Zoals reeds gesteld leidt dit tot herverdeling van trafiek tussen een aantal havens.

Er bestaat weinig twijfel over dat - zoals in de KBA aangehouden - de nieuwe terminal ook trafiek zal aantrekken die anders in Antwerpen zou terechtkomen.

Dat levert belangrijke baten op voor de rederijen (onder de vorm van kostenbesparingen door kortere vaartijden). In de KBA werden die enkel aangerekend vanuit internationaal standpunt. Dergelijke

interne trafiekafleiding levert uiteindelijk vanuit Belgisch standpunt geen baten op wanneer daardoor op andere terminals onderbenutting wordt veroorzaakt. Die kost moet in rekening gebracht worden. Wat overigens gebeurd is. Er zal echter niet enkel interne trafiekafleiding zijn. Men mag aannemen dat Zeebrugge door het project ook trafiek zal verwerken die anders in buitenlandse havens terecht komt. De baten daarvan zijn uiteraard evident.

De enige zinvolle benadering vanuit het standpunt van een VLAAMS HAVENBELEID is de volgende: in welke mate wegen de baten die worden vastgesteld door externe trafiekafleiding op tegen de kosten van interne trafiekafleiding?

Een andere benadering is niet verdedigbaar. Men zou immers ervoor kiezen trafiek in één haven te verwerken zelfs indien het globaal voor de gemeenschap economisch minder rendabel is.

Uitgangspunt hierbij is uiteraard dat de berekening van onderbenutting aanvaard wordt (cf. supra).

De hierboven samengevatte groeicijfers zijn voor de periode 1990-1995 dermate belangrijk dat ook hier een onderzoek naar de kritische waarde aangewezen is. De resultaten zijn eveneens samengevat in Tabel II. Rekening houdend met de hypothese dat vanaf 1996 Zeebrugge verder op het marktaandeel van 1995 stabiliseert is vooral de groei in de eerste helft van de jaren '90 cruciaal.

Bij het aanhouden van de gegevens uit de actualisering moet deze gemiddelde trafiekgroei over de periode 1990-1995 (voor de nieuwe terminal en de OCZ-terminal te samen) minimaal op 15,75 % liggen. Indien dit cijfer niet wordt gehaald, dan is geen rendabiliteit meer verzekerd **vanuit nationaal standpunt.**

Bij het aanhouden van lagere werkgelegenheidsbaten komt deze grens op 19,125 % te liggen.

* voor deze raming is uitgegaan van volgende gegevens:

- 1989 bestaande containertrafiek 234.076 containers, waarvan 97.130 op OCZ.
- niet OCZ-trafiek wordt constant gehouden.
- in 1995: OCZ + nieuwe terminal 380.000 containers.
- Cast: 1989 170.000; vanaf 1990 groei van de kanaalregio geeft + 220.000 containers in 1995.

TABEL 2 : KRITISCHE WAARDEN VOOR ENKELE PARAMETERS WAARVOOR OPBRENGSTRATIO VANUIT NATIONAAL STANDPUNT NUL IS

	ACTUALISERING	WERKGELEGENHEIDSBATEN WERKLOOSHEID: 50 %
1. maximale capaciteit OCZ	345.000 containers	262.000 containers
2. minimale jaarlijkse trafiekgroei OCZ + nieuwe terminal 1990-1995	15,75 %	19,125 %
3. minimale werkgelegen- heidsbaten bij constructie	0	niet relevant

§ 2. PLAATS EN BETEKENIS VAN HET PROJECT IN HET LICHT VAN DE GROEI VAN CONTAINERTRAFIEKEN EN CAPACITEITSUITBREIDINGEN IN NOORD-WEST EUROPA

In deel II § 1 werden de resultaten van de KBA geëvalueerd, met inbegrip van de nodige actualiseringen. Daarbij is duidelijk gebleken dat de gehanteerde trafiekvoorspellingen voor het project moeten worden gesitueerd binnen meer algemene marktontwikkelingen voor het containerverkeer in NW-Europa.

Bovendien stellen deze marktontwikkelingen het probleem van de meest optimale strategie voor de Vlaamse havens, in het licht van de havenconcurrentie in de noordelijke

havenrange.

Deze elementen zijn - aanvullend op de resultaten van de KBA - van uitzonderlijk belang om tot een meer optimale evaluatie van het project te komen.

Binnen de beschikbare tijd kon de Commissie deze vragen niet volledig ten gronde onderzoeken. Dat belet evenwel niet dat enkele elementen kunnen worden aangebracht die voor de Vlaamse Executieve richtinggevend kunnen zijn bij de besluitvorming over het project "containerkade Zeebrugge".

1. Het belang van een Vlaamse strategie voor de uitbouw van containerterminals in onze havens

De bouw en aanpassing van nieuwe containerterminals heeft op dit ogenblik binnen de strategie van de havens een zeer grote prioriteit.

In eigen land wordt op dit ogenblik de nieuwe Scheldeterminal operationeel. Sedert 1987 wordt vanuit Zeebrugge het voorliggend project containerkade-voorhaven vooropgezet.

De voorbereidende onderzoeken zijn opgestart voor de eventuele bouw van een tweede Scheldeterminal in Antwerpen. Bestaande terminals maken grootschalige

plannen voor capaciteitsuitbreiding bekend.

Dat geldt meer in het bijzonder voor de bestaande OCZ-terminal in Zeebrugge. En tenslotte gaan deze ontwikkelingen gepaard met verschuivingen in de posities van de verschillende havens.

De recent aangekondigde verplaatsing van de Cast-trafiek van Antwerpen naar Zeebrugge is daarbij een belangrijk element, meer in het bijzonder ook omdat daarbij bijkomende capaciteit wordt toegevoegd in de Vlaamse havens.

Dergelijke belangrijke prioriteiten zijn er niet enkel in de Vlaamse havens. Ook in buitenlandse havens wordt op verdere capaciteitsuitbreiding gemikt.

Deze projecten zijn het antwoord van de havenautoriteiten en havenbedrijven op de nog steeds verwachte belangrijke groei in het containerverkeer in de Noord-West Europese havenrange. Daarbij wordt ook gewezen op verschuivingen die zich zouden voordoen in de containertrafieken (en meer in het bijzonder in de strategieën van rederijen). Een klare beleidslijn van het Vlaamse havenbeleid op de vooropgezette ontwikkelingen is nog uit te werken.

In zijn nota van 16 januari 1990 (met betrekking tot het project in Zeebrugge) vermeldt de Minister wel een aantal indicaties terzake. Ze kunnen evenwel - blijkens de nota zelf - nog niet als een definitieve optie van de Minister wordt beschouwd.

Uiteindelijk komen deze indicaties erop neer dat de strategie met betrekking tot de verdere uitbouw van capaciteit voor containertrafiek de mogelijkheden zowel in

Zeebrugge als in Antwerpen moet ondersteunen. In beide havens moet de "eigen functie" geoptimaliseerd worden. Men kan deze strategie - naar concrete projecten toe - als volgt samenvatten:

- in Antwerpen, niettegenstaande eventuele mogelijkheden voor hogere capaciteitsbenutting of aanwending van bestaande capaciteit door omschakeling naar containerbehandeling, wordt de uitbouw van containerterminals afgestemd op de zone "voor de sluisen" (omwille van de belangrijke tijdswinsten)*;
- in Zeebrugge wordt de verwachte capaciteitsbeperking opgeheven door de bouw van een nieuwe terminal in de voorhaven.

Men mag niet uit het oog verliezen dat de Vlaamse havens op dit domein met een bijzonder scherpe concurrentie worden geconfronteerd. Een benutting van de aanwezige potentialiteiten is dan ook absoluut noodzakelijk. Daarmee is natuurlijk niet elk project verantwoord, noch de prioriteit van het ene project op het andere.

2. *Indicaties over de ontwikkeling van containertrafieken in NW-Europa*

Recente voorspellingen voor de containertrafieken in de jaren '90 wijzen alle op een uitgesproken verdergaande expansie van de trafiek, zij het tegen lagere groeivoeten dan in het afgelopen decennium.

Positieve elementen die verdere groei van het containerverkeer ondersteunen zijn: de verwachte algemene economische groei, daarmee samenhangende groei van de internationale handel (en meer in het bijzonder produkten van groot belang voor containertrafieken), een nog verdere penetratie van de container in de vervoersstromen...

Op korte termijn stellen er zich weliswaar een aantal onzekerheden die een negatieve weerslag kunnen hebben op de trafiekontwikkelingen: bestaande handelsbalans- onevenwichten van de belangrijkste betrokken handelspartners, mogelijke maatregelen van protectionistische aard.

Niettemin blijft op langere termijn het beeld

van een substantiële groei overeind: tussen 1985/1988 en 2000 een verdubbeling van de containertrafiek.

Voor Europa, en meer in het bijzonder voor de noordelijke havenrange, spelen daar bovenop nog twee elementen een toonaangevende rol:

- het effect van een ééngemaakte Europese markt vanaf 1993, met een verhoogd aandeel van intra-Europese trafiek;
- de weerslag van de kanaaltunnel op de betrokken havens.

In tabel III zijn een aantal gegevens samengevat m.b.t. de trafiekvooruitzichten voor Noord-West Europa, en meer in het bijzonder voor de "Channel-regio" (Nederland, België, Noord-Frankrijk en BRD). Deze vooruitzichten zijn overgenomen uit een recente studie van "Ocean Shipping Consultants".**

* Dergelijke overweging lag overigens blijkens de KBA over de Scheldeterminal aan de basis van het project Scheldeterminal.

** Ocean Shipping Consultants: The European Container Market in the 1990's, London 1990, p. 48-69

Bij de prognose houdt OSC rekening met enerzijds uiteenlopende hypothesen over de uitwerking van de eenheidsmarkt (met een uiteenlopend effect op het aandeel intra-Europese trafiek) en anderzijds met de

weerslag van de kanaaltunnel.

De hypothesen inzake voortgang van de eenheidsmarkt zijn uitgewerkt in twee scenario's (vandaar vanaf 1995 twee resultaten).

Tabel 3: ONTWIKKELING VAN DE CONTAINERTRAFIEK IN DE KANAALREGIO 1988-2000

	KANAALREGIO*		VLAAMSE HAVENS**
	aantal	index	bij behoud aandeel 1988
1988	8.782,3	100	1.709,1
1989	9.432,8	107	1.761,9
1990	10.131,5	115	1.971,7
1995 (I)	12.753,4	145	2.481,9
(II)	12.792,9	146	2.489,6
2000 (I)	15.663,6	178	3.048,3
(II)	15.145,2	172	2.947,4

I, II: twee scenario's inzake voortgang van de eenheidsmarkt.

* Kanaalregio 1988 reëel cijfer, 1989 op basis van gemiddelde voorspelde groei 1988-1990 door OSC (7,4 %).

** Vlaamse havens: 1988 en 1989 reële cijfers.

De tabel bevat eveneens een raming van de containertrafiek in de Vlaamse havens (Antwerpen en Zeebrugge) **bij behoud van het gezamenlijk marktaandeel op het niveau van 1988.**

De Commissie meent dat uit deze gegevens duidelijk het blijvend expansief karakter blijkt van de containertrafiek in Noord-West Europa.

De gemiddelde jaarlijkse groei voor de jaren '90 is volgens de studie van OSC respectievelijk 4,7 - 4,8 % voor de periode 1990-1995 en 3,4 - 4,2 % voor de periode 1995-2000.

Indien de Vlaamse havens hun huidig aandeel binnen deze markt kunnen behouden dan betekent dit reeds een bijkomende containertrafiek tussen 1989 en 1995, respectievelijk 2000 van ongeveer 728.000 en 1.290.000 TEU's (tegenover 1.761.900 in 1989).

3. Capaciteitsuitbreidingen voor container-terminals in het licht van deze expansie

Deze vrij substantiële groeiverwachtingen zijn voor alle betrokken havens de aanleiding om over te gaan tot belangrijke uitbreiding van de terminalcapaciteiten (zowel infrastructuur, suprastructuur, informatisering...).

De scherpe concurrentie die daarbij zal optreden kan er toe leiden dat de baten van dergelijke investeringen eerder beperkt zijn, maar dat de nadelen van niet-investering

(verlies van concurrentiepositie) veel zwaarder kunnen doorwegen.

Behoud van de bestaande positie alleen al zal voor de komende jaren belangrijke inspanningen in de Vlaamse havens vergen.

De reeds geciteerde studie van O.S.C. raamt uitgaande van huidige produktiviteitsgegevens (capaciteit/ha, per kaailengte, kranencapaciteit) bijkomende km-kaailengte

voor de Channelregio in de periode 1990/1995 op 16,45-16,70 km en in 1995/2000 op 14,76-18,20 km. Toegepast op het aandeel van de Vlaamse havens in de "Channel-trafiek" zou dit neerkomen op respectievelijk maximum 3,3 en 3,6 km bijkomende kaailengte.

Dergelijke ratio's geven enige aanduiding over de behoefte voor de komende jaren. Ze moeten echter worden genuanceerd, zeker wanneer ze aangewend worden voor de concrete beoordeling van een capaciteitsuitbreiding. Daarbij is meer in het bijzonder het volgende belangrijk:

- er mag worden aangenomen dat technologische evoluties de huidige produktiviteit van de terminals zullen opdrijven;
- bovendien verbergen gemiddelde gegevens inzake productiviteit belangrijke verschillen tussen de terminals.
Een verschuiving van oudere naar nieuwere aanlegplaatsen zal overigens ook een verhoging van de ratio's opleveren;
- kaailengte op zichzelf biedt een beperkte benadering van de terminalcapaciteit. De

terreinoppervlakte is van meer doorslaggevende betekenis;

- aangenomen dat technologische ontwikkelingen de capaciteit gevoelig kunnen opdrijven, zijn er anderzijds elementen die een hogere terreinoppervlakte in verhouding met kaailengte zullen vereisen: meer in het bijzonder grotere schepen, waardoor bij elke aanloop een substantieel grotere hoeveelheid containers zullen aan- en afgevoerd worden.

Een cijfermatige beoordeling van deze overwegingen en meer in het bijzonder de relatie ervan met het voorgestelde project in Zeebrugge kon niet worden uitgevoerd.

Men dient echter ook in acht te nemen dat uitbouw van terminalcapaciteit - zeker wat de basisinfrastructuur betreft - slechts in beperkte mate kan gebeuren in functie van de jaarlijkse ontwikkeling van de trafiek.

Aanwezigheid van die basisinfrastructuur is op zich een belangrijke factor in het behoud of het aantrekken van containertrafiek binnen de havenrange.

4. De Vlaamse havens: onderlinge positie en aandeel in de NW-Europese trafiek

De hierbij samengevatte algemene gegevens zijn een belangrijk uitgangspunt voor de uitwerking van een Vlaamse strategie. Zij zeggen echter nog niets over de meest optimale inplanting van nieuwe capaciteit en daarmee samenhangend de taakverdeling tussen de havens van Antwerpen en Zeebrugge.

Bovendien is hierbij niet alleen de onderlinge concurrentie tussen Antwerpen en Zeebrugge in het geding, maar vanuit globaal Vlaams standpunt ook de positie van de Vlaamse havens tegenover buitenlandse havens.

Het project "containerkade Zeebrugge" mikt op dergelijke versterking van de concurrentiepositie tegenover buitenlandse havens. Zoals overigens ook voor alle dergelijke projecten het geval is gaat dit eveneens gepaard met een interne trafiekafleiding. Bij de KBA (cf. deel II, § 1.) werd ervan uitgegaan dat door het project bovenop de bestaande mogelijkheden Zeebrugge containertrafiek kan aantrekken: 61 % van deze bijkomende trafiek zou afkomstig zijn van buitenlandse havens.

M.a.w. indien het project niet wordt uitgevoerd dan wordt aangenomen dat die 61 % in buitenlandse havens terecht komt.

Zowel in de oorspronkelijke KBA (het scenario met verdubbeld aandeel) als in de nieuwe referentieberekening uit dit advies wordt verondersteld dat door uitvoering van het project Zeebrugge in de periode 1990-1995 een groei gerealiseerd die ver de gemiddelde groei van de Channel-regio (cf. supra) overtreft. De vraag stelt zich in hoeverre de Zeebrugse haven, na uitvoering van het project een dergelijke positieversterking kan waarmaken.

Enige indicaties kunnen hierbij worden aangebracht. In onderstaande tabel IV zijn een aantal gegevens opgenomen voor de afgelopen 10 jaren. Daaruit blijkt duidelijk dat globaal genomen voor de periode 1980-1989 de Zeebrugse containertrafiek achterblijft bij de groei in Antwerpen en bij de globale groei voor de "Channel-regio". De afbouw van het marktaandeel van Zeebrugge is daarvan het gevolg.

Vanaf 1988 is er in elk geval een belangrijke ombuiging, die eventueel op een trendbreuk zou kunnen wijzen. Belangrijke recente "verhuizingen" van rederijen zijn in dat opzicht tekend en worden door sommigen voorgesteld als structurele wijzigingen.

Daartegenover staan opvattingen over een toenemende concentratie van containertrafiek op enkele hoofdhavens of zogenaamde "main ports", waarbij vooral Rotterdam en Antwerpen een toonaangevende rol zouden spelen.

TABEL 4: CONTAINERTRAFIEK IN ANTWERPEN - ZEEBRUGGE (in TEU's x 1000)

	ANTWERPEN			ZEEBRUGGE		
	aantal	index	aandeel "Channel- regio"*	aantal	index	aandeel "Channel- regio"*
1980	724,2	100	14,10	181,0	100	3,52
1985	1.243,0	172	17,02	214,3	118	2,94
1986	1.313,2	181	17,04	211,5	117	2,80
1987	1.437,2	198	18,10	209,1	116	2,63
1988	1.469,9	202	16,79	239,2	132	2,73
1989	1.473,7	203	15,62	288,2	159	3,06

* Gebaseerd op studie van OSC; voor 1989 is het aandeel berekend op een eigen raming voor de Channel-trafiek uitgaande van de gemiddelde groei voor de Channel-regio van 7,4 %.

Het debat over bovengenoemde tegen-gestelde opvattingen is binnen de commissie nog niet ten gronde gevoerd. De uiteindelijke positie van een haven in het geheel van de containertrafiek zal worden bepaald door een complex van zeer uiteenlopende beslissingscriteria zowel langs de zijde van de rederijen als verladers.

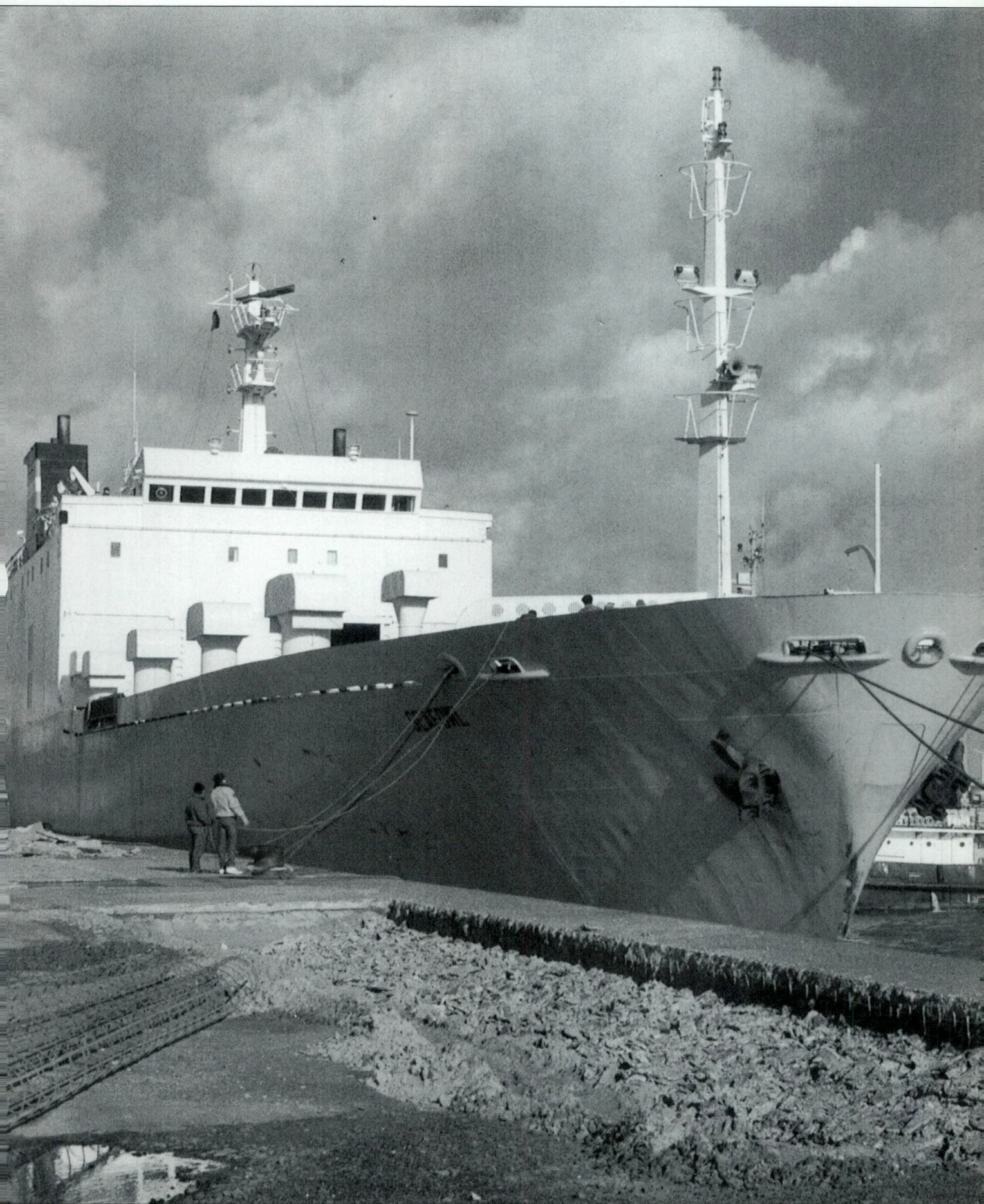
Uiteindelijk zal het Vlaams havenbeleid in het licht van die diverse factoren de potentialiteit van beide havens moeten optimaliseren.

Men kan niet ontkennen dat behoud van het marktaandeel en "a fortiori" een versterking van het marktaandeel in de jaren '90 bijkomende capaciteitsuitbreidingen zullen vergen. Het project "Containerkade Zeebrugge" is daar één van de antwoorden op. Door het verwachte attractie-effect van de nieuwe terminal wordt een substantiële versterking van de marktpositie mogelijk.

Het is bovendien onbetwistbaar dat Zeebrugge zijn concurrentiepositie slechts kan versterken als de capaciteit ook effectief wordt uitgebouwd.

De mate waarin en het tempo waarmee deze capaciteit moet worden uitgebouwd kan niet enkel gebaseerd zijn op de vooropgezette attractie van de nieuwe terminal, maar moet eveneens benaderd worden in het licht van de globale mogelijkheden en initiatieven in Zeebrugge. Deze moeten op hun beurt geëvalueerd worden binnen het geheel van de Vlaamse havens. Het is duidelijk dat capaciteit moet beschikbaar zijn om trafiek aan te trekken. Maar het is even duidelijk dat deze bijkomende capaciteit de interne concurrentie tussen de Vlaamse havens in een andere context plaatst.

Capaciteit op peil houden is één van de opdrachten van het Vlaams havenbeleid. De aanwending ervan met het oog op het optimaliseren van de resultaten voor de Vlaamse economie in haar geheel zal een even belangrijke opdracht zijn. Concurrentie- en exploitatievoorwaarden zullen er eveneens door beïnvloed worden, zodanig dat daar mee rekening moet gehouden worden.



III. PLAATS VAN HET PROJECT

"CONTAINERKADE - ZEEBRUGGE"

IN HET KOMENDE DRIEJARENPROGRAMMA

De minister vraagt de Commissie een advies over een project, dat een vrij substantiële weerslag zal hebben op het Gewestelijk budget voor haveninvesteringen in de eerstkomende jaren. Men kan niet ontkennen dat er naast dit ene project nog diverse andere projecten door andere havenbesturen worden vooropgesteld. Een deel van die projecten zijn van recente oorsprong, een deel zijn eveneens reeds diverse jaren door de betrokken havenbesturen aangebracht. In elk geval komen zij in "budgettaire concurrentie" met het voorgelegde project containerkade - Zeebrugge.

Deze "budgettaire concurrentie" is des te scherper naarmate het globaal budget voor haveninvesteringen beperkt is en naarmate op dat budget reeds beslag wordt gelegd door vastleggingen die samenhangen met reeds genomen (en niet meer omkeerbare) beslissingen.

Een dergelijke toestand is eigenlijk onvermijdelijk, doch kan slechts een bevredigende oplossing krijgen *binnen het kader van een degelijk voorbereide meerjarenprogrammering*.

Deze programmering moet uitgaan van een lange termijn strategie voor de Vlaamse havens om prioriteiten te kunnen vastleggen.

De Commissie dient voor 1 juli een advies uit te brengen over het rollend driejarenprogramma 1991-1993.

Daarin zal de visie van de Commissie op deze meerjarenprogrammering worden uitgewerkt.

Dergelijk advies zal echter reeds in belangrijke mate bepaald worden door de beslissing die de Executieve wenst te nemen over het voorliggend project in 1990. M.a.w. het driejarenprogramma 1991-1993 wordt in termen van reële beleidsruimte in belangrijke mate bepaald door de beslissing over de containerkade Zeebrugge.

Fundamenteel kan dit niet zonder afweging van dit voorliggend project met:

- globale doelstellingen vooropgezet voor het havenbeleid in de eerstkomende jaren,
- andere projecten die door de havenbesturen worden voorgesteld voor gehele of gedeeltelijke uitvoering in de eerstkomende jaren.

De Commissie is niet in de mogelijkheid geweest - binnen de beschikbare tijd - om deze aspecten grondig te onderzoeken. Er worden wel essentiële elementen aangebracht om op een meer verantwoorde wijze de gevolgen voor het komend driejarenprogramma te evalueren bij eventuele uitvoering van het voorgestelde project in Zeebrugge.

Meer in het bijzonder heeft de Commissie een zo nauwkeurig mogelijke berekening gemaakt van het beslag dat reeds genomen en onomkeerbare beslissingen leggen op het havenbudget.

De raming van deze impact op het havenbudget wordt hierna toegelicht.

De bedragen zijn opgenomen in tabel 5.

1. Algemene beschrijving

Van het globaal beschikbaar havenbudget voor investeringen (in 1990 = 6 mld) zijn er jaarlijks een belangrijk pakket vastleggingen die onvermijdelijk op het budget moeten opgenomen worden. Ze beperken derhalve in meerdere of mindere mate de reële beleidsruimte. Deze vastleggingen kunnen worden onderverdeeld in vijf groepen:

- 1° vaste uitgaven die enerzijds betrekking hebben op onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen en anderzijds uitgaven die de normale werking van loodswezen en bebakening moeten mogelijk maken;

- 2° vastleggingen die nog nodig zijn voor de afwerking van infrastructuurwerken die reeds virtueel voltooid zijn. Het betreft zowel reële afwerking als verrekeningen, herzieningen en verwijlinteressen, of zelfs schadeclaims;
- 3° overdrachten aan Nederland voor werken die door Nederland in het kader van internationale overeenkomsten worden uitgevoerd;
- 4° een provisie voor buitengewoon onderhoud en schadeherstel;
- 5° voorzetting van werken die deel uitmaken van een globaal programma in uitvoering en reeds werden beslist.

De cijfermatige gegevens zijn samengevat in tabel 5. Hoewel op het eerste gezicht deze ramingen weinig problemen zouden mogen opleveren is bij de voorbereidende besprekingen gebleken dat de diverse gegevens niet steeds éénvoudig zijn. Er is enerzijds onzekerheid over het globaal bedrag dat voor deze rubrieken moet worden voorzien. Anderzijds is er discussie mogelijk over de spreiding. Dat laatste geldt vooral voor vastleggingen die samenhangen met vroeger besliste en reeds gedeeltelijk of virtueel volledig uitgevoerde werken. Men kan hierbij een onderscheid maken tussen een "streng" standpunt (besliste projecten komen niet meer in aanmerking voor verdere spreiding) of een minder streng uitgangspunt.

De Commissie vindt dit gebrek aan éénvoudigheid een belangrijke hinderpaal voor een ernstige meerjarenprogrammering. Zij dringt er dan ook op aan dat terzake voor het eerstvolgende driejarenprogramma duidelijkheid zal worden geschapen.

Bij het beoordelen van de gegevens uit tabel 5 moet derhalve met een aantal onzekerheden en mogelijke betwistingen rekening worden gehouden. Deze aanvullingen zijn bij de diverse rubrieken aangebracht.

2. *Vaste uitgaven: de impact van onderhoudsbaggerwerken**

Zoals reeds diverse jaren de gewoonte is, bevat het investeringsbudget voor havens een vrij substantieel bedrag dat voor onderhoudsbaggerwerken bestemd is. Het betrokken artikel voor onderhoud bevat traditioneel te weinig kredieten om de onvermijdelijke onderhoudsbaggerwerken uit te voeren. Strikt genomen kunnen echter op het investeringsbudget slechts verdiepingsbaggerwerken worden ingeschreven. Er zijn dan ook geen redenen om dergelijke toestand te bestendigen.

Bij het verder aanhouden van deze toestand moet voor de komende jaren echter wel rekening gehouden worden met een substantieel krediet op het investeringsbudget. Het niveau van dit krediet op het investeringsbudget is afhankelijk van het krediet dat wordt ingeschreven op artikel 14.03 (specifiek voor onderhoud).

Bij de berekening van de bedragen werd ervan uitgegaan dat het krediet op artikel 14.03 wordt gestabiliseerd op het niveau van 1990 (1.382,8 mln voor onderhoudsbaggerwerken en overige onderhoud). Er mag worden uitgegaan van een globaal bedrag aan onderhoudsbaggerwerken van ongeveer 3,2 mld. Uitgaande van de kredieten op 14.03 (waarvan ruim 1,1 mld op baggerwerken betrekking heeft) moet 2,1 mld voorzien worden op het investeringsbudget.

Tenslotte moet erop gewezen worden dat de voorziene bedragen uitgaan van onderhoudsbaggerwerken die afgestemd zijn op dieptes in de maritieme toegangswegen, momenteel beslist.

3. *Uitgaven vereist voor reeds afgewerkte infrastructuurwerken*

Het betreft kredieten voor Berendrechtsluis, Scheldeterminal en de afwerking van het raamcontract Zeebrugge.

Voor de Scheldeterminal en het raamcontract Zeebrugge worden de voor-

* Voor een meer technische beschrijving van de diverse onderdelen: cf. bijlage II.

ziene kredieten beperkt tot 1990. Op basis van gegevens van het Bestuur der Waterwegen en rekening houdend met alle momenteel beschikbare gegevens zal het voorziene bedrag voor de Scheldeterminaal wellicht volstaan.

Het globaal bedrag voor de Berendrechtssluis (1,9 mld 1990-1992) stelt geen probleem; wel de spreiding. In een meer stringente budgettaire planning kan een andere spreiding overwogen worden.

4. *De rubrieken 3 en 4 uit de tabel stellen weinig problemen.*

Voor onderhoud en schadeherstel dient men wel rekening te houden met het feit dat uitzonderlijke omstandigheden (zoals grote stormschade) buiten deze ramingen vallen.

Het eerder lage bedrag van 40 mln gaat er overigens ook van uit dat het buitengewoon onderhoud voor het grootste deel van het "havenpatrimonium" niet op het gewestbudget wordt ingeschreven (maar ten laste valt van de havenbeheerders). De bedragen ingeschreven voor overdrachten aan Nederland zijn in zekere zin theoretisch, vermits zij uiteindelijk zullen vastgelegd worden in functie van declaraties vanwege Nederland in uitvoering van concrete overeenkomsten.

5. Het in uitvoering zijnde programma inzake maritieme toegangswegen (5.1. in de tabel) is de uitvoering van een algemene beleidsbeslissing, o.m. met betrekking tot onvermijdbare studies inzake economische en ecologische aspecten van baggerprogramma's.

De bedragen zijn daarmee in overeenstemming. Er mag wel worden aangenomen dat op termijn een verhoging van deze kredieten zal nodig zijn. Het bedrag van 100 mln vanaf 1991 is als een minimum te beschouwen.

Daartegenover zouden dan wel substantiële verminderingen inzake onderhoudsbaggeruitgaven moeten komen te staan in de nabije toekomst.

Een begroting van deze bijpassing is nog niet gemaakt.

6. *De rubrieken 5.2. tot 5.5. vergen geen bijzondere commentaar.*

Enkel bij de rubriek "aanleggen van dokken - en ophogen van terreinen L.O." (onder 5.2.) moet het volgende worden in acht genomen. De voorziene bedragen zijn gebaseerd op een normale voortgang van terreinophogingen en wegeaanleg op de linkeroever. De bedragen laten toe de behoeften terzake op te vangen, uiteraard exclusief nieuwe projecten inzake havenuitbouw op de linkeroever (bv. Verrebroekdok). Een grotere concentratie in bv. 1991 kan worden overwogen, maar wordt niet opgedrongen door een normale voortgang van de betrokken werken. In de praktijk kan de spreiding beïnvloed worden door concrete investeringsdossiers voor bedrijfsvestigingen op de linkeroever.

7. De voorziene bedragen voor de post "diversen" zijn in vergelijking met dergelijke rubriek op vroegere begrotingen laag. Dit is slechts aanvaardbaar indien de overige rubrieken voldoende rekening houden met mogelijke onvoorziene aanpassingen. Daarvan werd uitgegaan bij de opmaak van de tabel.

Het is evenwel verdedigbaar - gezien het aandeel van "diversen" in vroegere begrotingen - rekening te houden met een bijkomende aanpassing. Daarom wordt in de variatie vanaf 1991 rekening gehouden met 200 mln (een bedrag dat niet uitstijgt boven 6 % van de overige kredieten).

8. In de tabel werd tenslotte het krediet ingeschreven dat op de begroting voorkomt onder art. 63.14. Het betreft tussenkomsten van de gewestelijke overheid voor investeringen waar de havenbeheerder als bouwheer optreedt. De opname van dit krediet bij "onvermijdbare uitgaven" wordt verantwoord vanuit de idee dat in elk geval op de investeringsbegroting van het gewest een dergelijk krediet zal voorkomen, en niet beschikbaar is voor art. 73.04. Bij hypothese werd het krediet gestabiliseerd op het niveau van 1990, als minimale voorziening. Een eventuele verhoging kan in de praktijk worden overwogen, maar valt buiten het opzet van deze tabel.

TABEL 5: OVERZICHT VAN DE BUDGETTAIRE IMPACT VAN WERKEN IN UITVOERING OF REEDS BESLIST
(in mln, constante prijzen '90)

	SCENARIO I				SCENARIO II			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
(1) vaste uitgaven								
- baggerwerken maritieme toegangswegen	1.690	2.100	2.100	2.100	+ 410			
- uitgaven zeewezen	292	220	240	220				
totaal (1)	1.982	2.320	2.340	2.320	+ 410			
(2) uitgaven voor afwerking infrastructuurwerken, reeds uitgevoerd								
- Berendrechtsluis	600	700	600		+ 350	-	- 350	
- Containerkaai	300							
- raamcontract Zeebrugge	785							
totaal (2)	1.685	700	600	-	+ 350	-	- 350	
(3) overdrachten buitenland Nederland	-	100	100	100				
(4) onderhoud en schadeherstel	30	40	40	40				
(5) voortzetting werken, onderdeel van globaal programma in uitvoering								
(5.1) maritieme toegangswegen								
- studies inzake redement en ecologische impact baggerspecie	70	100	100	100				
- ruimen van wrakken	50	75	75	75				
- meet- en plaatsbepalingsapparatuur	40	15	15	15				
- meetpaal te Westhinder	-	100	-	-				
totaal (5.1)	160	290	190	190				
(5.2) Haven van Antwerpen								
- verdiepingsbaggerwerken Amerikadok-5° havendok	330	-	-	-				
- aanleggen dokken - en ophogen van terreinen LO	300	200	250	150				
- aanleg havenring (vak 1)	30	-	-					
- afwatering	-	50	-	80				
totaal (5.2)	660	250	250	230				
(5.3) Haven van Gent								
- Kaaimuur petroleumdok	-	120	120	120				
(5.4) Haven van Zeebrugge								
- herstelling Leopold II-dam	40	75	75	75				
- kaaimuur vismijn achterh.	200	-	-	-				
totaal (5.4)	240	75	75	75				
(5.5) Haven van Oostende renovatieprogramma (deel RMT)	260	290	-	-				
(5.6) diversen	35	35	35	35	+ 165	+ 165	+ 165	
(5.7) tussenkomsten op art. 63.14	290	290	290	290				
ALGEMEEN TOTAAL	5.342	4.510	4.040	3.400	+ 760	+ 165	- 185	+ 165

De gegevens opgenomen in tabel 5 maken duidelijk wat het beslag is van onvermijdbare uitgaven en nog nodige vastleggingen voor reeds uitgevoerde werken. Naargelang van de twee scenario's bekomt men voor de jaren '90 volgende bedragen (in mln, constante prijzen):

	scenario I	scenario II
1990*	5.342	6.102
1991	4.510	4.675
1992	4.040	3.855
1993	3.400	3.565
	<u>17.292</u>	<u>18.197</u>

* Scenario I valt voor 1990 samen met de voorzieningen van de begroting 1990.

Bij het aanhouden van scenario II blijkt overigens reeds dat voor 1990 deze rubrieken (onvermijdbare + reeds beslist) de voorziene begroting overstijgen.

Voor de komende jaren moet bovendien rekening gehouden worden met prijsaanpassingen. De bedragen zijn opgenomen in constante prijzen, zodat bij de opmaak van de begrotingen vanaf 1991 een prijsaanpassing voor sommige rubrieken noodzakelijk zal zijn. De resultaten van aanbestedingen

kunnen bovendien resulteren, zowel in verminderingen als vermeerderingen. Toepassing van een inflatie van 3 % op rubrieken 1, 3, 4, 5.1, 5.2, 5.6 en 5.7 geeft in elk geval reeds een prijsaanpassing van respectievelijk 92, 182 en 275 mln voor 1991, 1992 en 1993 (scenario I).

Uit deze berekeningen moet in elk geval duidelijk zijn dat **bij stabilisering van het investeringsbudget voor de havens op het niveau van 1990:**

- de ruimte voor nieuwe projecten bijzonder beperkt is, wat uiteindelijk de havenuitbouw voor de komende jaren zwaar hypothekeert. Bij dergelijke globale budgettaire voorzieningen en rekening houdend met het vastgestelde beslag op het budget dreigt de discussie binnen de Vlaamse Havencommissie over prioriteiten op het havenbudget voor de eerstkomende jaren een marginale aangelegenheid te worden;
- de uitvoering van het voorgelegde project "Containerkade - Zeebrugge" - volgens de budgettaire planning door de minister in zijn nota vooropgezet - onmogelijk wordt (tenzij het globaal budget toeneemt). Men mag dan ook aannemen dat een grotere spreiding over de jaren in elk geval aangewezen is.



IV. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

De Commissie heeft bij de beoordeling van het voorgelegde project "Containerkade - Zeebrugge" drie invalshoeken in de besluitvorming opgenomen:

- de resultaten van de KBA uitgevoerd in 1987, aangevuld met de noodzakelijke actualisering en een evaluatie van een reeks onzekerheden en discussiepunten terzake,
- een evaluatie van het project in het licht van ontwikkelingen inzake containertrafiek en capaciteitsuitbreiding in Noord-West Europa,
- de budgettaire meerjarenprogrammering (tot 1993) waarin dit project moet opgenomen worden.

Op basis van deze analyses en besprekingen komt de Commissie tot volgende besluiten.

- 1° De Vlaamse havens worden in het komend decennium zeer waarschijnlijk geconfronteerd met een expansieve markt inzake containertrafiek (voor de kanaalregio wordt een groei van 78 % vooropgezet tussen 1988 en 2000, zelfs rekening houdend met de effecten van de kanaaltunnel). Behoud van het huidig marktaandeel zal de nodige inspanningen vergen inzake uitbouw van terminalcapaciteit: niet enkel om de groeiende trafiek op te vangen, maar ook om in te spelen op substantiële wijzigingen in de containertrafiek (grotere schepen, toenemend belang van nieuwe concepten zoals "main ports", intermodalisme...). Dit geldt "a fortiori" indien het Vlaams havenbeleid mikt op een versterking van de marktpositie in deze trafiek. Er is bovendien niet enkel een expansieve markt! Er is ook een blijvende concurrentie met buitenlandse havens, waar capaciteitsuitbreidingen en hogere productiviteit op de terminals worden nagestreefd.

In het licht van deze vaststellingen meent de Commissie dat naast de recent in gebruik genomen terminal in Antwerpen, de besliste plannen en uitgevoerde of aangekondigde capaciteitsuitbreidingen voor de eerstkomende jaren in Zeebrugge,

de uitbouw van een nieuwe containerkade in de eerste helft van de jaren '90 verantwoord is. Het voorgestelde project "Containerkade - Zeebrugge" kan daarvoor in aanmerking komen.

Dit standpunt is meer in het bijzonder verantwoord op basis van de bekomen opbrengstratio, gemeten vanuit internationaal standpunt zowel in de oorspronkelijke KBA als in de nieuwe berekeningen.

De baten zijn vanuit internationaal oogpunt substantieel indien het project de vooropgezette trafiekgroei kan realiseren. Deze trafiekgroei wordt weliswaar gedeeltelijk gerealiseerd via een interne herverdeling (met Antwerpen), maar tevens door belangrijke afleiding vanuit buitenlandse havens (61 % volgens de ramingen van de KBA).

Men moet bovendien in acht nemen dat bij niet-uitvoering van het project dit deel van de trafiekgroei in het buitenland zal terecht komen.

- 2° De uitbouw van het project vergroot op korte termijn substantieel de bestaande terminalcapaciteit, in het bijzonder in Zeebrugge. Een dergelijke uitbreiding - waar niet direct een gelijkwaardige trafiek tegenover staat - is onvermijdelijk. Het project kan maar effectief trafiek vanuit buitenlandse havens aantrekken als er voldoende capaciteit wordt aangeboden. Daarbij moeten de baten van buitenlandse trafiekafleiding duidelijk opwegen tegen de kosten die interne trafiekverschuiving (onder de vorm van onderbenutting) veroorzaken. Het argument van voldoende reservecapaciteit kan echter niet worden aangewend om - met het oog op de buitenlandse concurrentie - een te grote reservecapaciteit uit te bouwen. M.a.w. de uitbouw van de capaciteit moet zodanig in de tijd gespreid worden dat - de noodzakelijk reservecapaciteit in acht genomen - optimaal wordt ingespeeld op de trafiekgroei. Technische factoren (opvolging van verschillende onderdelen bij de bouw bv.) en overwegingen van globale kostprijs moeten hierbij in acht genomen worden.

Bovengenoemde principes moeten worden toegepast op de planning van het project "Containerkade - Zeebrugge". De Commissie steunt daarvoor op twee elementen:

- uitgaande van de vooropgezette trafiekgroei* en minimale capaciteitsmogelijkheden op andere Zeebrugse terminals is hoe dan ook een meer geleidelijke uitbouw van de capaciteit mogelijk en verantwoord, in tegenstelling met het voorstel van de minister;
- de totstandkoming van een voldoende ruime reservecapaciteit in Zeebrugge is een belangrijke factor tegenover de buitenlandse concurrentie. Maar terzeldertijd ontstaat een grotere druk op de interne concurrentie tussen Antwerpen en Zeebrugge en tussen de onderscheiden terminals. Het gevaar voor niet economisch verantwoorde concurrentie wordt groter. Dat moet vermeden worden.

Bovendien wordt dit standpunt ook ondersteund door de resultaten van de KBA. Er is een belangrijke kloof tussen de hoge opbrengstratio vanuit internationaal standpunt enerzijds en het nationale standpunt anderzijds. Bovendien is de opbrengstratio vanuit nationaal standpunt heel wat minder zeker in geval van wijzigingen aan hypothesen inzake trafiek en capaciteit op de bestaande terminals. Dat verhoogt vanuit het oogpunt van de Vlaamse economie in belangrijke mate de risico's verbonden aan dit project. Een betere aansluiting van de capaciteitsuitbouw met de verwachte trafiekontwikkeling verhoogt het rendement vanuit het oogpunt van de Vlaamse economie. Dit moet tot uiting komen in de timing van het project.

- 3° Tenzij de eerstkomende jaren (1991-1993) het budget voor haveninvesteringen substantieel wordt opgedreven is deze spreiding reeds nodig om louter budgettaire redenen. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat onvermijdbare uitgaven en reeds genomen onomkeerbare beslissingen een zodanig beslag leggen op het havenbudget dat slechts een beperkte vrije ruimte overblijft bij een budget op het niveau van 1990. De vooropgestelde budgettaire planning voor het project is in dat geval niet realiseerbaar. Dit is des te meer waar indien nog ruimte moet beschikbaar zijn voor andere projecten.

Rekening houdend met deze conclusies komt de Commissie tot volgend voorstel.

Een nieuwe containerterminal in de voorhaven van Zeebrugge is verantwoord.

Omwillen van de globale beschikbare capaciteit in Zeebrugge, en de risico's verbonden aan het project (voor de rendabiliteit vanuit nationaal oogpunt en de concurrentieverhoudingen tussen de havens) moet de uitbouw worden gefaseerd op grond van de definitieve beslissing over het rollend meerjarenprogramma na het advies van de Vlaamse Havencommissie.

Bovendien stelt de Commissie als uitdrukkelijke voorwaarde dat de Vlaamse Executieve bij uitvoering van het project de nodige *budgettaire consequenties* moet trekken. Uitvoering van het project legt een te groot beslag op de beschikbare middelen indien het havenbudget op de Vlaamse begroting niet wordt verhoogd. Overigens is het beslag van onvermijdbare uitgaven en reeds genomen beslissingen zodanig dat op basis van de begroting voor 1990 geen ruimte meer beschikbaar is in 1990. ■

* die uiteindelijk voor de periode 1990-1995 - samen met andere ontwikkelingen - resulteert in een trafiekgroei voor de globale Zeebrugse containertrafiek die ongeveer 4,5 maal hoger is dan de gemiddelde groei voor de kanaalregio.

BIJLAGE I: RESULTATEN ACTUALISERING

KOSTEN-BATEN VANUIT INTERNATIONAAL STANDPUNT

KOSTEN		BATEN	
1. Investeringsuitgaven voor de voor de overheid	1936.5	1. Bijkomende havenontvangsten	2493.0
2. Bijkomende onderhouds-uitgaven	889.0	2. Besparingen voor bijkomende goederentrafiek in zeebrugge	857.6
3. Veroorzaakte onderbenutting in andere havens (Antwerpen)	73.7	3. Vermeden kongestie voor bestaande goederentrafiek	753.4
		4. Besparingen voor de schepen	8169.1
		5. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud	1046.3
TOTALE KOSTEN	2899.2	TOTALE BATEN	13319.4
OPBRENGSTRATIO	5.01		

KOSTEN-BATEN VANUIT BELGISCH STANDPUNT

KOSTEN		BATEN	
1. Investeringsuitgaven voor de voor de overheid	1936.5	1. Bijkomende havenontvangsten	2493.0
2. Bijkomende onderhouds-uitgaven	889.0	2. Besparingen voor bijkomende goederentrafiek in zeebrugge	161.7
3. Veroorzaakte onderbenutting in andere havens (Antwerpen)	73.7	3. Vermeden kongestie voor bestaande goederentrafiek	142.0
		4. Besparingen voor de schepen	0
		5. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud	1046.3
		6. Bijkomende werkgelegenheid bij containerbehandeling in België	489.6
TOTALE KOSTEN	2899.2	TOTALE BATEN	4332.6
OPBRENGSTRATIO	0.69		

BIJLAGE II: BENUTTINGSGRAAD (IN %) BIJ VERSCHILLENDE HYPOTHESEN INZAKE CAPACITEIT



BIJLAGE III: TECHNISCHE TOELICHTING BIJ TABEL 5 - GEGEVENS OVERGEMAAKT AAN DE COMMISSIE DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN HET BESTUUR DER WATERWEGEN (WERKGROEP INFRASTRUCTUUR)

1. Vaste uitgaven

Baggerwerken in de maritieme toegangswegen:

Het uitvoeren van onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse Zeehavens vergt jaarlijks een bedrag van ca. 3 miljard F. In principe moeten deze uitgaven geïmputeerd worden op onderhoudskredieten, nl. op art. 14.03.

In de praktijk worden evenwel op art. 14.03 onvoldoende kredieten voorzien voor de onderhoudsbaggerwerken. Dit tekort wordt

dan gecompenseerd door op de investeringsbegroting (art. 73.04) een bedrag te voorzien voor "verbeterings- en verdiepingsbaggerwerken". In feite gaat het hier grotendeels om onderhoud. Dit betekent dat jaarlijks ca. 2 miljard F van het investeringsprogramma van de Vlaamse Zeehavens aangewend worden om tekorten op onderhoudskredieten te compenseren.

De hiernavolgende tabel geeft de verdeling van de onderhoudskredieten aan in 1989 over art. 14.03 en artikel 73.04 (inbegrepen art. 73.08 dat nu opgenomen werd in art. 73.04), zoals dit in werkelijkheid uitgevoerd werd.

	art. 14.03	art. 73.04 (+73.08)	totaal
Pas van het Zand (Ribzand)	150	800	950
Voorhaven Zeebrugge			
Havens en killen der kust	380	-	380
Scheur	-	350	350
Westerschelde	476	741	1.217
Toegangseulen zeesluizen Antwerpen	240	-	240
Kanaal Gent-Terneuzen en in de voorhaven	200	-	200
TOTAAL	1.446	1.891	3.337

Uitgaven "Zeewezen":

Het betreft hier werken aan de gebouwen te Vlissingen, allerlei aankopen, waaronder werkboden, bebakening enz...

2. Uitgaven vereist voor technische en boekhoudkundige afwerking van infrastructuurwerken, die reeds virtueel voltooid zijn

In 1991 geldt dit nog enkel voor de Berendrechtsluis.

Alhoewel de Berendrechtsluis reeds in dienst is sinds 16.4.1989 is er in het kader van het

Driejarenprogramma 1991-1993 noodzakelijk nog een bedrag van 1.300 miljoen F te voorzien voor de betaling van allerlei achterstallige rekeningen (verrekeningen, herzieningen, verwijlrenten), schadevergoedingen (o.m. voor de aanlegbaggerwerken van de toegangseul) en voor het uitvoeren van allerlei aanvullende werken.

3. Overdrachten aan buitenland voor overeenkomsten met Nederland

Het betreft hier een jaarlijkse provisie van 100 miljoen F aan Nederland. De kredieten dienen om werken uit te voeren op het Nederlands gedeelte van het kanaal Gent-Terneuzen ingevolge het Protocol van 8.2.1985 tussen

België en Nederland en de herstelling van oevers langs de Westerschelde.

4. Onderhoud en schadeherstel

Het betreft een provisie voor het herstellen van schade aan basishaveninfrastructuur onder het beheer van het Vlaamse Gewest (vooral stormschade).

5. Voortzetting van werken, die deel uitmaken van een globaal programma in uitvoering

5.1. Maritieme toegangswegen

- *Studies inzake rendement en ecologische impact van baggerspecie*

De hoge kostprijs van de onderhoudsbaggerwerken vergt permanent onderzoek naar optimalisatie, d.w.z. vermindering van de kostprijs door zowel de te baggeren hoeveelheden te reduceren als de eenheidsprijzen te verminderen.

In de afgelopen jaren werden grote onderzoeksprogramma's opgezet voor de baggerwerken op de Westerschelde en in de Noordzee. De recente vergroting van de maritieme toegankelijkheid van de zeehavens werd bereikt zonder toename van de kostprijs. Integendeel, een kostprijsvermindering van 5 à 16 % werd gerealiseerd.

Als gevolg van de verontreiniging van het oppervlaktewater is nu ook de bodem van de rivieren en van de vaargeulen in zee verontreinigd. Dit impliceert dat bij de berging van specie aan de wal, of bij het terugstorten in de Schelde en de Noordzee rekening moet gehouden worden met het feit dat de onderhoudsbaggerspecie nu de drager geworden is van allerlei verontreinigingen. Deze ecologische beperkingen, die nu aan het baggeren en bergen van de baggerspecie opgelegd worden, jagen de kostprijs de hoogte in.

Het studieprogramma ter vermindering van de kostprijs van de baggerwerken en van de ecologische impact van de baggerspecie moet in de komende jaren verdergezet worden.

- *Ruimen van wrakken*

In de maritieme toegangsheulen naar de Vlaamse zeehavens bevinden zich een groot aantal wrakken, die min of meer de vaart van de schepen hinderen. Een aantal zal in elk geval in de eerstvolgende jaren moeten verwijderd worden in het kader van verdiepingsprogramma's (vooral voor de haven van Oostende).

Voor het systematisch ruimen van wrakken wordt jaarlijks een bedrag van 75 miljoen F voorzien.

- *Meet- en plaatsbepalingsapparatuur*

In de afgelopen jaren kon door de inzet van moderne meetapparatuur (zowel voor dieptemeting, plaatsbepaling als dichtheitsbepaling) een aanzienlijke besparing verwezenlijkt worden op de onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen.

In de komende jaren zal er vooral naar gestreefd worden om de onderhoudsbaggerwerken elektronisch te sturen met een besturingsautomaat, nl. een baggergraaf.

- *Meetpaal te Westhinder*

De oprichting van een meetpaal op de zandbank Westhinder werd beslist tijdens de Belgisch-Nederlandse besprekingen in het kader van de Subcommissie "Verdieping Westerschelde" van de Technische Scheldecommissie.

Deze meetpaal moet een onderdeel worden van het zgn. hydrometeosysteem voor de vaargeul Scheur naar de Westerschelde waarvan de oprichting door Nederland wordt geëist als één van de voorwaarden voor de verdieping van de Westerschelde. Voornoemd hydrometeosysteem wordt nu opgericht op de Dienst der Kust en verwacht wordt dat het binnen een tweetal jaren operationeel zal zijn. Ook de meetpaal Westhinder zou tegen dat tijdstip in werking moeten zijn.

In dit verband zij opgemerkt dat jaarlijks op art. 74.26 (uitgaven "Zeewezen") een bedrag van ca. 20 miljoen moet aangewend worden ter dekking van de kosten voor de inzet van lichtschepen te

Westhinder. Deze beide schepen dateren van 1950 en zijn dringend aan vervanging toe, in die mate zelfs dat de bebakening dreigt uit te vallen.

5.2. Haven van Antwerpen

- Aanleggen van dokken en ophogen van terreinen op de L.O

De aanleg van de havendokken en de verwezenlijking en afwerking van de industrie en haventerreinen worden opgedragen in het kader van het baggercontract van 29.12.1972 tussen de Belgische Staat en een tijdelijke vereniging van de grote Belgische baggermaatschappijen.

De voortzetting van dit baggercontract gebeurt door toekenning van jaarlijkse budgetten aan de hand van vooraf opgemaakte dienstbevelen waarin een bepaald werkenpakket beschreven is.

Deze werken kunnen in grote lijnen als volgt worden onderverdeeld:

- 1° Baggerwerken voor de realisatie van kanaaldokken en ophogen van haven- en industrieterreinen.
- 2° Droge grondwerken voor het opzetten van de storten, het regelen van de waterafvoer en de afwerking van de industrieterreinen.
- 3° Het aanleggen van allerlei proefstorten en onderwatercellen met het oog op de berging van slib, vrijkomend uit infrastructuurwerken in de omgeving.
- 4° Diversen, afbraak van woningen en wegen, werkingskosten e.d.m.

- Afwatering

Op dit ogenblik is het pompstation "Watermolen" in uitvoering, dat moet instaan voor het verzekeren van de afwatering van de gebieden die beïnvloed werden door de aanleg van de bouw van de haven op de Linkerscheldeoever, en die binnen dit havengebied zijn gelegen.

De afwerking van het pompstation Watermolen dient opgevolgd te worden door de aanbesteding van de electromechanische

uitrusting. Hiervoor is op de begroting 1991 een bedrag van 50 miljoen frank voorzien. In een later stadium moeten de kokers aangelegd worden naar het Verrebroekdok. In 1993 werd hiervoor een bedrag van 80 miljoen frank voorzien (zowel basisoplossing als variante).

5.3. Haven van Gent

Het betreft hier de voortzetting van werken, die in 1990 in uitvoering gaan. De bedoeling is het Petroleumdok verder uit te rusten met kaaimuren.

5.4. Haven van Zeebrugge

De herstellingswerken aan de circa 90 jaar oude Leopold II-dam dienen met prioriteit te worden verdergezet om de in- en uitwendige stabiliteit ervan te herstellen en het verder gebruik te kunnen waarborgen. Dit programma moet om veiligheidsredenen binnen de 5 jaar voltooid zijn.

De aangewezen herstellingswijze is het gebruik van de zgn. "zachte renovatietechniek" die 50 à 60 % goedkoper is dan de alternatieve "harde aanpak" die de gedeeltelijke afbraak en nieuwbouw impliceert. De zachte renovatietechniek biedt als bijkomend belangrijk voordeel dat de werken de normale exploitatie van de aanlegplaatsen nauwelijks verstoren.

5.5. Haven van Oostende

Voor de haven van Oostende werd een omstandig renovatieplan opgemaakt, dat evenwel nog economisch verder moet bestudeerd worden. In 1990 zal een kosten-batenanalyse uitgevoerd worden.

In 1989 werd reeds beslist het gedeelte nodig om de vaart van de Jumboschepen van de R.M.T. in de getijhaven reeds uit te voeren. In 1991 is hiervoor nog een krediet van 290 miljoen frank vereist.

5.6. Diversen

Dit is een forfaitair bedrag voor allerlei onvoorziene werken. ■





**ADVIES OVER EEN
DRIEJAREN-
PROGRAMMA
1991-1993
VOOR
HAVENINFRASTRUCTUUR**

Brussel, 28 juni 1990.

I. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Het besluit over de oprichting van de Vlaamse Havencommissie voorziet in art. 2 § 3 dat jaarlijks voor 1 juli "een met redenen omkleed advies moet worden uitgebracht over een rollend driejarenprogramma voor haveninfrastructuur, met specifieke uitwerking en aanduiding van de prioriteiten voor het eerstvolgend begrotingsjaar".

Op 7 mei 1990 heeft Gemeenschapsminister J. Sauwens aan de Vlaamse Havencommissie een werkdocument inzake een driejarenprogramma overgemaakt. Dit werkdocument werd opgemaakt door het Bestuur der Waterwegen en van het Zeewezen. In zijn brief verzoekt de Minister de Vlaamse Havencommissie "het advies mede op dit ontwerp van driejarenplan" te baseren.

De Vlaamse Havencommissie acht het driejarenprogramma en het advies daarover van cruciaal belang. Enerzijds hoopt de Commissie via dit advies jaarlijks een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de concrete beslissingen die de Executieve neemt voor het eerstvolgend begrotingsjaar. Anderzijds worden via dit driejarenprogramma grote opties voor de verdere uitbouw van de haveninfrastructuur omgezet in een concrete budgettaire fasering.

De Commissie is van oordeel dat een dergelijk rollend driejarenprogramma jaarlijks een belangrijk instrument kan zijn van concretisering, evaluatie en bijsturing van de grote lijnen van het havenbeleid.

Dit eerste advies over een driejarenprogramma plaatst de Vlaamse Havencommissie wel voor een zeer belangrijke uitdaging.

De Havencommissie stelt principieel voor de uitwerking van een rollend driejarenprogramma te plaatsen binnen een coherente lange termijnvisie over de uitbouw van haveninfrastructuur. Binnen dergelijke lange termijnvisie worden de grote opties en prioriteiten voor de jaren '90 bepaald. Deze opties en prioriteiten worden vervolgens omgezet in concrete voorstellen voor een meerjarenprogramma, en meer in het bijzonder voor de jaarlijkse begrotingen.

De uitwerking van een dergelijke lange termijnvisie voor het **geheel van de Vlaamse**

havens, de omzetting ervan in meerjarenprogramma's zijn niet alleen zeer belangrijke opdrachten voor de Havencommissie. Ze zullen ook een fundamentele ombuiging van het tot nu toe gevoerde havenbeleid inhouden.

Dit is des te meer waar omdat in het voorgelegde ontwerp van driejarenprogramma nu reeds een hele reeks nieuwe projecten worden opgenomen die mede het voorwerp moeten uitmaken van deze meer algemene evaluatie. De Commissie heeft als dusdanig geen kritiek op het feit dat de administratie deze nieuwe projecten opneemt, daarbij uitgaande van de planning en beleidsvoorbereiding tot nu toe gehanteerd. De infrastructuuruitbouw kan immers niet worden stilgelegd tot op het ogenblik dat de Vlaamse Havencommissie volledig rond is met de hierboven geschetste optimale aanpak. Niemand kan echter ontkennen dat dergelijke aanpak dringend en dwingend is met het oog op een coherent havenbeleid.

Het voorgelegde driejarenprogramma 1991-1993 moet dan ook een overgangsprogramma worden.

Het vormt de overgang tussen enerzijds een driejarenprogramma opgebouwd vanuit de tot nu toe gehanteerde planning en voorbereidingsprocedures en anderzijds een driejarenprogramma dat voldoende ruimte voor een nieuwe planningsaanpak - die de Commissie voorstaat - mogelijk maakt. Dit komt duidelijk tot uiting door de opdeling van de nieuwe (grote) projecten in twee (procedurale) categorieën.

Enerzijds zijn er projecten waarvoor de advisering door de VHC gebeurd is of zal gebeuren voor het einde van 1990 op basis van de thans geldende evaluatieprocedures en in zoverre de projecten fysisch kunnen opgestart worden in 1991.

Anderzijds zijn er projecten waarvoor de evaluatieprocedure nog niet door de minister is vastgelegd en projecten die geëvalueerd worden op basis van de thans geldende procedures maar die slechts kunnen geadviseerd worden in 1991. Deze projecten zullen slechts impact hebben op het volgend driejarenprogramma 1992-1994.

Met betrekking tot de projecten waarvoor de minister nog geen beslissingen heeft genomen wenst de VHC impact te hebben op de te volgen evaluatieprocedure.

Meer in het bijzonder impliceert dit een driejarenprogramma waarin enerzijds de aanzet voor een beperkt aantal nieuwe projecten wordt mogelijk gemaakt en anderzijds geen zodanige engagementen worden genomen dat opnieuw voor een aantal jaren de budgettaire ruimte volledig wordt gehypothekeerd.

De budgettaire voorstellen voor het driejarenprogramma - en vooral voor het begrotingsjaar 1991 - zijn te omschrijven als voorzichtig. Deze voorzichtigheid komt voort uit de hierboven geschetste overwegingen en heeft als gevolg dat geen voorstellen worden geformuleerd met een verregaande budgettaire impact.

Niettemin blijkt reeds dat dergelijke voorzichtige voorstellen de huidige budgettaire voorzieningen overtreffen.

De Commissie wenst de Executieve er uitdrukkelijk op te wijzen dat een dergelijke toestand onhoudbaar is. Bij de huidige budgettaire voorzieningen dreigt elke aanzet voor nieuwe projecten op korte termijn onmogelijk te worden.

De door de VHC aangenomen prioriteiten voor 1991 zijn dan ook gekoppeld aan de budgetruimte die verder in dit advies wordt

bepaald.

Met betrekking tot deze nieuwe projecten (rubriek 3.2. verder in het advies) werden op basis van programmatorische uitgangspunten voorstellen uitgewerkt voor de begroting 1991. Deze voorstellen gaan uit van de nu geldende voorbereidingsprocedures, af te werken in 1990 die opname van de projecten vanaf 1991 mogelijk maken.

Twee projecten (Antwerpen - Renovatie en toegang Grootdok Gent) zijn nog inhoudelijk te adviseren door de commissie. De Commissie dringt er bij de minister op aan zo snel mogelijk de betrokken KBA's ter advies voor te leggen, zodat een effectieve start van deze projecten mogelijk is vanaf 1991.

Daarnaast dringt de Commissie erop aan dat zij in de toekomst ook over een initiatiefrecht zou beschikken m.b.t. de voorbereidingsprocedures van nieuwe projecten.

Het hiernavolgend advies is als volgt gestructureerd:

- in punt II van het advies wordt een voorstel uitgewerkt voor de optimale opmaak van een driejarenprogramma;
- in punt III worden concrete voorstellen (van budgettaire fasering) geformuleerd t.a.v. het voorgelegde werkdocument;
- punt IV bevat de voornaamste conclusies en voorstellen.

II. OPTIMALE OPMAAK VAN EEN DRIEJARENPROGRAMMA

In essentie kan men stellen dat het driejarenprogramma voor haveninfrastructuur twee delen moet bevatten:

- enerzijds de concrete opname en fasering van de aan te houden projecten (met budgettaire raming, toewijzing aan de begrotingsartikelen, doorrekening van de budgettaire impact na het driejarenprogramma...);

- anderzijds een opgave van de diverse maatregelen en onderzoeken die in de loop van het driejarenprogramma moeten ondernomen worden met het oog op de infrastructuurplannen.

Bij de concrete uitwerking stelt de Commissie voor rekening te houden met volgende elementen.

1. Een operationele indeling van de op te nemen projecten

Het driejarenprogramma is een rollend driejarenprogramma. Procedureel betekent dit dat de tijdshorizon van het programma jaarlijks met één jaar opschuift. Inhoudelijk impliceert het dat een belangrijk deel van de voorziene budgetten gewoon voortvloeit uit de reeds genomen beslissingen. Daarnaast wordt jaarlijks binnen het driejarenprogramma een aanvang genomen met de uitvoering van nieuwe projecten. Onder deze nieuwe projecten zijn er enerzijds projecten van een beperkte omvang (met een budgettaire impact beperkt tot één begrotingsjaar) en anderzijds projecten die deel uitmaken van een groter geheel.

Deze projecten hebben uiteraard vanuit programmeringsoogpunt een zeer uiteenlopende betekenis. In het voorgelegde document van het Bestuur der Waterwegen worden deze verschillende projecten zonder onderscheid opgenomen in de onderscheiden begrotingsartikelen. Vanuit het oogpunt van programmering is dit weinig relevant.

De Vlaamse Havencommissie stelt voor dat zowel het voorgelegde driejarenprogramma en de drie programma's in de toekomst duidelijk een programmatorische indeling aanhouden. Een dergelijke benadering maakt veel meer expliciet wat de budgettaire consequenties zijn van reeds genomen beslissingen en onvermijdbare uitgaven. Bovendien wordt de "echte beleidskeuze" over de nieuw aan te vatten projecten veel scherper gesteld.

Concreet wordt volgende indeling vooropgezet*:

- (1) de onvermijdbare uitgaven (meer in het bijzonder onderhoudsbaggerwerken), de definitieve afwerking van reeds uitgevoerde projecten en de "normale" voortgang van besliste projecten (op het ogenblik van de opmaak van het driejarenprogramma). Daarnaast bevat deze rubriek ook nog verrekeningen, herzieningen, verwijlintersten en vastleggingen voor schadeclaims;

- (2) projecten van beperkte schaal die gericht zijn op buitengewoon onderhoud, herstellings-, instandhoudings- en verbeteringswerken;
- (3) nieuwe projecten: enerzijds beperkte projecten (minder dan 300 mln en in elk geval met een budgettair beslag beperkt tot één jaar). Deze projecten zijn in hoofdzaak gericht op optimalisering van bestaande infrastructuur en het tegemoetkomen aan dringende behoeften. Daarnaast (en het meest belangrijk) zijn de nieuwe grote projecten van meer dan 300 mln en die al of niet deel uitmaken van een globaal project (in fasen uit te voeren). Het budgettaire beslag van dergelijke projecten betreft meestal verschillende jaren.

Deze indeling is een eerste benadering voor een meer pragmatische aanpak van het driejarenprogramma.

Het belang en de impact van de vooropgestelde indeling is gekoppeld aan de meest volledige duidelijkheid inzake definiëring van de onderscheiden rubrieken. De hierna volgende omschrijving zal dan ook in de toekomst verder moeten worden verfijnd.

In dezelfde zin zal ook in de toekomst belang moeten worden gehecht aan de omschrijving van het project. Een correcte projectomschrijving zal alle gevolgen van het project o.m. naar onderhoudswerken en kosten, moeten omvatten.

Het succes van de vooropgestelde indeling zal evenwel afhankelijk zijn van de reële uitvoering en navolging. De Vlaamse Havencommissie benadrukt dan ook het belang van een daadwerkelijke controle hierop. Enkel hierdoor kan er zekerheid worden bekomen dat de ingeschreven budgetten ook worden aangewend voor de projecten en werken waarvoor ze werden vrijgemaakt.

1.1. De rubriek (1) vormt budgettair op dit ogenblik een belangrijk onderdeel van het investeringsbudget voor de havens. Beleidsmatig is hij enkel in zoverre relevant dat hij aangeeft wat van het budget reeds ingenomen is en niet meer beschikbaar voor nieuwe

* Deze indeling sluit uiteraard een administratieve toewijzing aan de onderscheiden begrotingsartikelen (zoals in het werkdocument) niet uit.

initiatieven. In het advies over de containerkade-Zeebrugge heeft de Commissie reeds een tabel opgenomen met het budgettaire beslag voor de periode 1991-1993 van deze rubriek.

Volgende overwegingen zijn hierbij belangrijk:

- onder de "onvermijdbare uitgaven" zijn de vastleggingen voor onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen opvallend. Traditioneel wordt op het investeringsbudget een belangrijk bedrag voorzien voor onderhoudsbaggerwerken, omdat op de onderhoudskredieten (art. 14.03) onvoldoende middelen voorzien worden. Enkel die "compenserende kredieten op het investeringsbudget" worden in het driejarenprogramma opgenomen. Dat is onlogisch. Het is dan ook aangewezen om in het driejarenprogramma gewoon de totaliteit van de onderhoudskredieten als zodanig op te nemen. Overigens vormen zij een logisch verband met de investeringsplanning voor dit onderdeel (maritieme toegangswegen). Beslissingen tot effectieve verdieping (wat traditioneel tot het investeringsprogramma behoort) hebben hun effect op deze onderhoudskredieten. Het is evident dat met dit standpunt de Commissie het budgettaire onderscheid tussen onderhoudskredieten en investeringskredieten niet aanhoudt. M.a.w. in dit advies bevat het budget waarop het driejarenprogramma betrekking heeft eveneens het art. 14.03 van sectie 82 uit de Vlaamse begroting*;
- het is evident dat de kredieten onder deze rubriek opgenomen **absolute prioriteit** verdienen. De Commissie is voor de opmaak van het driejarenprogramma en "a fortiori" voor de opmaak van de eerstvolgende begroting voorstander van een streng standpunt terzake. Men kan uiteraard steeds de vastleggingen voor een aantal projecten in uitvoering meer spreiden dan oorspronkelijk voorzien. Voorzieningen voor schadeclaims zijn uiteraard steeds onzeker en kunnen in de praktijk onnodig blijven.

Toch is het meest strenge standpunt aangewezen omdat op die wijze duidelijker de reële beleidsruimte tot uiting komt. Dergelijk standpunt sluit uiteraard niet uit dat de "normale voortgang van besliste pro-

jecten" kan worden bijgestuurd in functie van gewijzigde omstandigheden.

1.2. **De rubrieken (2) en (3)** zijn beleidsmatig relevanter voor het driejarenprogramma, en meer in het bijzonder ook voor het advies van de Vlaamse Havencommissie. De voorstellen voor deze rubrieken staan jaarlijks in "budgettaire concurrentie" met elkaar. Binnen de toegewezen ruimte moet jaarlijks uitgemaakt worden wat voor elk van deze projecten beschikbaar is. Hun betekenis is echter zeer uiteenlopend en ze worden dan ook best afzonderlijk behandeld in het driejarenprogramma.

1.2.1. De voorgestelde investeringsprojecten voor rubriek (2) hebben betrekking op buitengewoon onderhoud, instandhoudings- en verbeteringswerken.

Gezien het beschikbaar patrimonium in onze havens (zowel onder beheer van het gewest als de havenbeheerders) zijn voortdurend belangrijke instandhoudings- en verbeteringswerken noodzakelijk. In een aantal gevallen blijken dergelijke werken een bijzonder dringend karakter te hebben (bv. het uitvallen van een brug waardoor een belangrijk deel van het havengebied niet meer toegankelijk is). Zowel in de voorstellen van de havenbesturen als in het voorgelegde document van het Bestuur der Waterwegen wordt daarop gewezen.

Momenteel kunnen de havenbesturen (voor de projecten waar zij bouwheer zijn) een bijdrage bekomen van het gewest. Dit wordt geregeld door de thans geldende bijdrageverdeling voor haveninvesteringen.

De Commissie spreekt zich momenteel nog niet uit over een aantal specifieke knelpunten van deze bijdrageregeling.

Principeel is de Commissie wel van oordeel dat voor de hier bedoelde projecten jaarlijks op het havenbudget een reservering moet voorzien worden. Diverse formules zijn hierbij mogelijk (bv. een formule van trekkingsrecht). Er moet worden onderzocht welke de meest aangewezen formule is. De VHC wil daar in de toekomst voorstellen voor formuleren.

Nadere analyse, uitwerking en concretisering is nodig. Het is in hoofdzaak de bedoeling de havenbesturen voor een periode van een aantal jaren de zekerheid te geven dat zij over bepaalde kredieten kunnen beschikken

(*) Voor de begroting 1990 betekent dit samen met het investeringsbudget 7.356,4 mln.

voor buitengewoon onderhoud, instandhoudings- en verbeteringswerken. Een dergelijke procedure zou ook de flexibiliteit van het havenbeheer op dat vlak ten goede komen.

Onder de elementen die nader onderzoek en concretisering vergen zijn meer in het bijzonder de volgende belangrijk:

- er moet gedefinieerd worden welke infrastructuurwerken onder de rubriek "buitengewoon onderhoud, instandhoudings- en verbeteringswerken" vallen. In elk geval is het uitgesloten dat onderdelen van grote projecten hierin kunnen opgenomen worden. Meer in het algemeen zullen infrastructuurwerken die bestaande capaciteit verhogen of nieuwe capaciteit toevoegen hiervan uitgesloten zijn. Globale renovatieprogramma's en optimalisatie van bestaande capaciteit zijn derhalve ook uitgesloten;
- de hoogte van het voorziene bedrag voor de beschikbare kredieten zal door de Executieve uiteraard worden bepaald in het geheel van de beschikbare kredieten voor de havensector. Fundamenteel is echter de vraag in welke mate het gewest nog moet tussenkomen in deze werken, uit te voeren door de havenbesturen. De hoogte kan desgevallend bepaald worden door bv. de mogelijkheid die havenbesturen hebben of moeten verwerven om zelf de nodige fondsen daarvoor aan te leggen;
- de verdeling over de havens dient uiteraard op basis van objectieve criteria te worden uitgewerkt. Op dit ogenblik kan daarover nog geen standpunt worden ingenomen. Het is in elk geval nodig deze criteria zodanig uit te werken dat zij voor een aantal jaren geldig blijven.

Tenslotte is de Commissie van oordeel dat kredieten voor deze projecten op het havenbudget een essentiële betekenis hebben. Ze kunnen dan ook niet opgeslorpt worden door een algemeen investeringsfonds dat de Executieve heeft ingesteld voor investeringen van de Vlaamse gemeenten. Het voornemen van de Executieve om binnen dit algemeen investeringsfonds ook deze subsidies aan de havenbesturen op te nemen is niet aanvaardbaar. Niet alleen dreigen daardoor opnieuw kredieten voor de havensector weg te vallen. De aard van deze havenprojecten is boven-

dien van een totaal andere orde dan de overige gemeentelijke projecten uit het investeringsfonds en de eenheid van havenbeleid dreigt verbroken te worden. Overigens moet er op gewezen worden dat de haven van Zeebrugge buiten de toepassing van het investeringsfonds zou vallen.

1.2.2. De projecten onder rubriek (3) zijn uiteraard bij de bespreking van het driejarenprogramma de meest belangrijke. Deze nieuwe projecten zijn bij uitstek projecten waarmee de verdere havenuitbouw wordt gerealiseerd. Bovendien heeft een beslissing terzake meestal vrij verstrekkende gevolgen niet alleen voor de havenactiviteiten zelf, maar ook voor de budgettaire mogelijkheden in de komende jaren.

Opname ervan in een driejarenprogramma (en meer in het bijzonder in het programma voor het eerstkomend begrotingsjaar) is derhalve een cruciale beslissing. Volgende elementen zijn hierbij belangrijk:

- Voor het huidig driejarenprogramma 1991-1993 blijken de voorbereidingsprocedures die de basis zijn voor opname van een nieuw project in het programma, aanleiding te geven tot onduidelijkheden en betwistingen. Belangrijke projecten kunnen volgens de nu geldende procedure slechts in aanmerking komen voor een definitieve beslissing en vastlegging in de begroting na het voorleggen van een kosten-batenanalyse. Deze analyse moet in geval van projecten van meer dan 300 mln voorgelegd worden aan de Vlaamse Havencommissie. De beslissing om een kosten-batenanalyse te laten uitvoeren (of een uitgevoerde KBA te aanvaarden) en de beslissing om ze voor te leggen aan de Vlaamse Havencommissie zijn belangrijke elementen die de prioriteit van uitvoering bepalen.

Het is dan ook van essentieel belang dat voor deze voorbereidingsprocedures een meer coherente aanpak wordt uitgewerkt. Dat kan meer in het bijzonder door in het driejarenprogramma zelf de procedures op te nemen.

- Zoals reeds in de inleiding aangegeven kan dergelijke beslissing principieel niet zonder een lange termijnvisie. De werkzaamheden van de Vlaamse Havencommissie zijn nog niet zover gevorderd dat de procedure voor

de opmaak van een dergelijke lange termijnvisie reeds duidelijk vastligt, laat staan de inhoud ervan. Niettemin kunnen op dit ogenblik reeds enkele belangrijke krachtlijnen worden aangegeven, die tevens de plaats aangeven van een driejarenprogramma in een meer globale planningsbenadering. Deze krachtlijnen zijn hierna samengevat.

2. Het driejarenprogramma in een meer globale planningsstructuur

De voortgang van de havenuitbouw via een aantal belangrijke infrastructuurprojecten vergt op de eerste plaats een aantal STRATEGISCHE BESLISSINGEN over de toekomstige uitbouw en functies van iedere haven.

Welke opties heeft het beleid over de havens op lange termijn, welke algemeen sociaal-economische doelstellingen wil men bereiken met de havens, welke prioriteiten worden daaraan toegekend?

Het geheel van deze elementen zal uiteindelijk leiden tot het *bepalen van een aantal grote havenprojecten*.

In de praktijk zijn de diverse grote havenprojecten - vooropgezet door de havenbesturen - al bekend:

- Antwerpen: renovatie van de rechteroever, verdere uitbouw van terminalcapaciteit voor containertrafik voor de sluizen, uitbouw van de linkeroever met Baalhoek-kanaal, verdiepingsprogramma;
- Gent: afwerking renovatie en herstructurering havengebied, nieuwe zeesluis en aanpassing van het kanaal, de aanleg van de Kluisdokken;
- Zeebrugge: uitbouw van dokken in de westelijke voorhaven, afwerking en verdere uitbouw van de achterhaven, verhoogde maritieme toegankelijkheid;
- Oostende: renovatie, met als sluitstuk een nieuwe zeesluis.

De strategische beslissingen zullen zich echter niet kunnen beperken tot de eenvoudige optelling van deze diverse reeds bekende projecten.

Het op te maken "masterplan voor de Vlaamse havens 1991-2000" zal tot stand komen na afweging van deze projecten met trafikvoorspellingen, met inzichten inzake complementariteit tussen de havens onderling, met hun gevolgen op werkgele-

genheid en tewerkstelling, met doelstellingen inzake gewenste bijdrage van de havens in lokale, regionale en nationale economische ontwikkeling, met doelstellingen inzake ruimtegebruik en milieu... Een belangrijk element zal de koppeling zijn van deze havenprojecten met de planning van de hinterlandverbindingen.

Deze strategische beslissingen ("grote havenprojecten voor de periode 1991-2000") moeten vervolgens worden omgezet in concrete "investeringsprojecten".

Dat impliceert het vastleggen van:

- timing van het project (1),
- schaal van het project en eventuele fasering (2),
- financiering van het project (3).

De stappen (1) en (2) zijn in essentie het voorwerp van de verplichte projectevaluatie. Cruciaal element voor ieder havenproject zal de financiering zijn, vermits hoe dan ook vaststaat dat de voorgestelde plannen de budgettaire mogelijkheden van de gewestbegroting zullen overschrijden.

Het jaarlijks rollend driejarenprogramma situeert zich op het niveau van deze drie stappen:

- in het driejarenprogramma wordt vastgelegd welke projectevaluaties moeten worden uitgevoerd;
- de resultaten van de uitgevoerde projectevaluaties worden omgezet in investeringsprojecten op te nemen in het driejarenprogramma (met de fasering en schaal die kan worden bepaald op grond van deze evaluaties);
- de voorstellen (en mogelijkheden) inzake financiering bepalen de bijdrage van het gewestbudget (in samenhang met de bijdrage van de havenbesturen en andere financieringsmogelijkheden).

Sleutelelement in dit proces is uiteraard het vastleggen van een globaal concept (strategische beslissingen). De Vlaamse Havencommissie neemt zich voor om tegen de voorbereiding van het volgend driejarenprogramma de grote krachtlijnen van een masterplan 1991-2000 op te maken. Parallel daarmee zal - binnen de mogelijkheden van het secretariaat en werkgroepen van de Commissie - onderzoek gedaan worden naar:

- de meest aangewezen projectevaluatie;
- specifieke vraagstukken die bij het nemen

van strategische beslissingen aan bod komen (trafiekvooruitzichten, capaciteitsanalyse...);

- diverse mogelijkheden op het vlak van financiering van havenprojecten. De beperkingen op het gewestbudget zijn een aanleiding om te onderzoeken in welke mate andere (privé)-financieringsbronnen kunnen aangewend worden. Binnen de Commissie heeft een werkgroep de opdracht daarvoor de nodige gegevens te verzamelen.

Voor een aantal complexe deelaspecten zullen externe onderzoeksopdrachten nodig zijn, zodat de commissie zelf voldoende tijd kan besteden aan het tot standbrengen van de nodige interne consistentie en globale coherentie.

Het zal dan ook aangewezen zijn een beperkt aantal specifieke vraagstukken van dit "masterplan" op te nemen in het door de Commissie jaarlijks voor te stellen onderzoeksprogramma.



III. CONCRETE VOORSTELLEN VOOR HET DRIEJARENPROGRAMMA 1991-1993

Zoals reeds in de inleidende beschouwingen gesteld is dit driejarenprogramma 1991-1993 onvermijdelijk een overgangsprogramma. Dat betekent:

- enerzijds dat nu reeds een aantal elementen van de hierboven voorgestelde aanpak moeten aan bod komen in het driejarenprogramma;
- anderzijds in grote mate voor de "nieuwe projecten" de Havencommissie zich moet baseren op de tot nu toe gevolgde procedures.

Vermits echter de Havencommissie van oordeel is dat een ombuiging en aanpassing van deze procedures nodig zijn zullen een aantal voorstellen slechts een voorwaardelijk karakter hebben. In elk geval moet het voorliggend werkdocument nu reeds worden aangepast aan de nieuwe indeling die hierboven werd voorgesteld (naast de inschrijving in de precieze begrotingsposten). Deze indeling wordt hierna verder uitgewerkt en gecommentarieerd.

Voorafgaandelijk moet erop gewezen worden dat met de hierna opgenomen tabellen het havenbudget van de Vlaamse gemeenschap quasi volledig wordt behandeld, op enkele kleine rubrieken na (bv. havens van Blankenberge, Nieuwpoort). De niet-opname van de kleine rubrieken betekent daarom geen afwijzing van deze kredieten voor opname in de Vlaamse begroting.

Ze worden echter in de hiernavolgende bespreking vanuit programmatorisch oogpunt als niet relevant beschouwd voor het driejarenprogramma "Havens".

Tabel 1 bevat de kredieten in te schrijven onder rubriek (1), die gegeven de aard van de kredieten een absolute prioriteit verdient. In grote mate sluit deze tabel aan bij de basisopvattingen die in het advies van containerkade-Zeebrugge werden uiteengezet over het beslag op het havenbudget. Bij de gegevens zijn volgende opmerkingen te maken:

- in het algemeen gelden de opgenomen bedragen in de hypothese dat de voorzieningen op de begroting 1990 (initiële begroting) ook effectief worden vastgelegd. Voorzover dat niet het geval is moeten uiteraard de bedragen voor 1991 worden opgetrokken;
- de post "onderhoudskredieten" bevat de globaliteit van onderhoudskredieten op het havenbudget. De onderhoudsbaggerwerken (ingeschreven op art. 14.03 en 73.04) zijn daarbij de meest belangrijke. Een jaarlijks bedrag van 3,2 mld (prijzen '90) wordt voorzien. Na 1993 blijven uiteraard de kredieten daarvoor doorlopen. Er mag wel worden van uitgegaan dat het krediet kan verminderd worden ten gevolge van optimalisatiestudies inzake baggerwerken (ingeschreven onder post 4);
- bij tabel 1 is eveneens rekening te houden met de eventuele weerslag van de onderhandelingen over de waterverdragen, en meer in het bijzonder het verdiepingsprogramma 48'/43'. Er is op dit ogenblik geen zekerheid over de voortgang van deze onderhandelingen. Bij een gunstige afloop ervan moet rekening worden gehouden met de uitvoering van het verdiepingsprogramma.
- voor de overige posten kan worden verwezen naar de toelichting en commentaar terzake in het advies over de Containerkade-Zeebrugge.

Tabel 2 bevat de kredieten op te nemen in rubriek (2) van het driejarenprogramma (en naargelang van de gevallen uit te splitsen over de begrotingsartikelen 63.14 en 73.04). Zoals hierboven reeds uiteengezet heeft de Commissie niet de intentie om zich jaarlijks uit te spreken over concrete projecten terzake. Enkel een globale opname van een budget en een uitspraak over verdelings- en toewijzingscriteria zullen hierbij ter sprake komen. Voor deze rubriek werd in dit advies een eerste globaal voorstel geformuleerd. Dit

voorstel moet nog verder worden uitgewerkt. Daarom bevat tabel 2 een overzicht van projecten, door de havenbesturen voorgesteld en die volgens de Commissie op basis van de nu beschikbare informatie in aanmerking zouden kunnen komen voor financiering via de te voorziene trekkingsrechten. Bovendien wordt daardoor een eerste idee gegeven van de omvang van de behoeften die zich op dat vlak stellen.

Deze behoeften zijn richtinggevend maar het uiteindelijke niveau van de op te nemen reservering moet het resultaat zijn van de nog uit te voeren criteria (cf. II 1.2.1.).

Tabel 3 bevat de projecten voor rubriek (3) van het driejarenprogramma. Ze dienen in functie van het driejarenprogramma voor het gewestbudget als nieuw te worden bestempeld.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen drie onderdelen.

In een **eerste onderdeel** kunnen een aantal nieuwe projecten van beperkte schaal worden opgenomen. Met deze kleine projecten (in elk geval een budgettair beslag dat één begrotingsjaar niet overschrijdt) wordt in hoofdzaak gemikt op optimalisering van bestaande infrastructuur en werken die tegemoet komen aan dringende behoeften (buiten de omschrijving van rubriek (2)).

In principe is de Commissie van oordeel dat:

- dergelijke kleine projecten een direct rendement kunnen hebben en prioriteit kunnen krijgen;
- voorzien van krediet op het gewestbudget (onder de vorm van een bijdrage) niet kan indien het betrokken project in feite een onderdeel vormt van een groot, als nieuw bestempeld project (cf. infra).

Het is duidelijk dat gezien de aard van deze projecten (meer in het bijzonder minder dan 300 mln) de Vlaamse Havencommissie zelf geen expliciete inhoudelijke analyse zal doorvoeren van deze projecten. Een beperkte economische evaluatie door de administratie is uiteraard steeds aangewezen. In tabel 3.1. zijn als richtinggevend de voorstellen opgenomen die de havenbesturen hebben ingediend en die volgens de Commissie kunnen in aanmerking komen voor dit onderdeel.

De onderdelen 2 en 3 zijn de meest essentiële delen van het driejarenprogramma. Het zijn in elk geval de onderdelen waarbij de inbreng van de Vlaamse Havencommissie het meest doorslaggevend moet zijn.

Rekening houdend met het overgangskarakter van het driejarenprogramma 1991-1993 is voor deze onderdelen in dit advies een pragmatische aanpak aangehouden.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 2 soorten projecten:

- enerzijds de projecten waarvoor de thans geldende voorbereidingsprocedure is afgehandeld en waarop de VHC dus geen impact meer heeft (tenzij advisering in verband met fasering) en die door de VHC tegen het einde van 1990 zullen geadviseerd worden op basis van de thans geldende evaluatieprocedure en die fysisch kunnen opgestart worden in 1991 (3.2.);
- anderzijds de projecten waarvoor de economische evaluatie gestart is en die slechts kunnen geadviseerd worden in 1991 en dus ten vroegste kunnen opgenomen worden in het programma 1992-1994 (3.3.1.) en de projecten waarvoor de minister nog geen beslissing heeft genomen over de te volgen procedure en dus ten vroegste kunnen opgenomen worden in het programma 1992-1994 (3.3.2.).

Het is evident dat bij deze projecten in elk geval advisering van de Vlaamse Havencommissie nodig is (besluit over de Havencommissie).

De projecten opgenomen onder 3.2. zijn de volgende:

- de bouw van een containerkade-Zeebrugge: de Vlaamse Havencommissie heeft over dit project geadviseerd en op grond daarvan kan een fasering worden opgenomen voor de periode 1991-1993;
- de uitvoering van het globaal renovatieprogramma Antwerpen-rechteroever (centraal gedeelte) en de toegang Grootdok-Gent. Voor beide projecten zijn KBA's afgewerkt die op korte termijn aan de Vlaamse Havencommissie zullen worden voorgelegd. Er zijn ook reeds werken die samenhangen met deze projecten in uitvoering. De voorbereidingsprocedure zal worden afgewerkt voor eind 1990, zodat

een fasering vanaf 1991 mogelijk is. De in tabel 3.2. opgenomen fasering is uiteraard nog te bevestigen na de inhoudelijke advisering door de Commissie.

Onder 3.3.1. is één project opgenomen: de renovatie van de Oostendse haven.

Voor het renovatieprogramma Oostende is de opmaak van een economische evaluatie gestart. De afwerking en eindrapport van de KBA is gesteld op april 1991.

Na beraadslaging voor 1 juli 1991 is een fasering voor dit project inzake aanvang der werken mogelijk vanaf 1992, met een aanvang van voorbereidende maatregelen, in hoofdzaak onteigeningen, in de tweede helft van 1991, uiteraard te bevestigen door de inhoudelijke advisering.

M.b.t. het renovatieproject voor Oostende is overigens een bijkomende bemerking nodig. Bij de beslissing over dit project speelt de principiële vraag naar de functie van deze havenzone een grote rol. Er moet op korte termijn beslist worden welke functie deze havenzone moet krijgen. De economische evaluatie zal daarbij belangrijk zijn.

Onder 3.3.2. zijn belangrijke grote projecten te vatten die een onderdeel vormen van de strategische opties die de havenbesturen voor de toekomst voorzien. Voor de concrete omzetting van deze opties in faseringen voor

een driejarenprogrammering wenst de Commissie te vertrekken van de hierboven geschetste optimale planning. Een fasering voor de periode 1991-1993 wordt in dit advies nog niet opgenomen. De opmaak van een lange termijnvisie zal door de Commissie zo snel mogelijk worden aangevat. Als eerste stap daarbij zal de Commissie voor eind 1990 concrete voorstellen overmaken voor economische evaluatie van sommige onderdelen van reeds gekende infrastructuurprojecten.

In dit verband wenst de Commissie te benadrukken dat dergelijke economische onderzoeken en evaluaties niet uitsluitend moeten gebonden worden aan tot in detail technisch uitgewerkte projecten. Een meer algemene evaluatie van de economische betekenis van enkele grote projecten is absoluut nodig. De huidige terughoudende aanpak voor dergelijk onderzoek is nefast voor de optimale voorbereiding van het havenbeleid.

De tabel 3 bevat onder 3.3.2. een overzicht van de betrokken projecten die de Havenbesturen hebben ingediend, **met het oog op de opmaak van het advies over het 3-jarenprogramma 1991-1993.**

De gegevens opgenomen in de hierna volgende tabellen hebben betrekking op de kredieten op te nemen op het gewestbudget, tenzij anders vermeld.

TABEL 1: KREDIETEN 1991-1993 IN TE SCHRIJVEN ONDER RUBRIEK (1)
(Prijzen 1990, in mln)

	1991	1992	1993	na 1993
1. Onderhoudskredieten (art. 14.03 + deel 73.04) w.o. onderhoudsbaggerwerken	3.523 3.200	3.523 3.200	3.523 3.200	* ?
2. Zeewezen, gebouwen...	170	190	170	?
3. Overdrachten Nederland	100	100	100	50 (Westerschelde) +GT
4. Voortzetting werken maritieme toegangswegen (studies, ruimen wrakken, elektronische meetapp.)	290	290	190	?
5. Antwerpen - Linkeroever	250	200	280	?
6. Gent kaaimuur petroleumdok	120	120	150	300
7. Zeebrugge Leopold II-dam	75	75	75	-
8. Oostende - RMT deel renovatie	290	-	-	-
9. Afwerking Berendrechtsluis	700	600	-	-
TOTAAL RUBRIEK (1)**	5.518	5.098	4.488	

* Ten gevolge van studies inzake rendement van de baggerwerken (post 4) is een vermindering van dit bedrag in de toekomst mogelijk. Deze vermindering zal echter gecompenseerd worden door een toenemende druk van ecologische vereisten bij de voortzetting van baggerwerken.

** Bij goedkeuring van de waterverdragen aan te vullen met fasering verdiepingsprogramma 48'/43': 7 mld totale kostprijs, en hogere onderhoudsbaggerwerken.

TABEL 2: KREDIETEN 1991-1993 IN TE SCHRIJVEN ONDER RUBRIEK (2)
(Prijzen 1990, in mln)

Globale voorstellen havenbesturen

Globale voorstellen voor 1991-1993

1. Antwerpen	
1.1. Zandvlietsluis	
. Electromechanische uitrusting zandvlietsluis	220
. fenders	220
1.2. Bruggenprogramma	
. Kruisschransbrug	220
. Noordkasteelbrug	200
. Petroleumbrug	150
. Lillobrug	150
. Mexicobrug	150
1.3. Kaaiverhardingen	70
2. Gent	
2.1. Wegenis, bevloeringswerken en rioleringswerken	285
2.2. Zwaai kom moervaart	40
2.3. Bochtaanpassingen Sluiskil	125
2.4. Buitengewoon onderhoud	60
3. Zeebrugge	
Diverse instandhoudingswerken	110
4. Oostende	
Baggerwerken en instandhoudingswerken	200
	<hr/>
	2.200

TABEL 3: KREDIETEN 1991-1993 IN TE SCHRIJVEN ONDER RUBRIEK (3)

(prijzen 1990, in mln)

3.1. Kleine beperkte projecten		Globale voorstellen 1991-1993			
3.1.1. Antwerpen havenradar				100	
3.1.2. Gent - kaaimuur ten zuiden van Ghent Coal				120	
- afwerking renovatie Grootdokcomplex					
Rigakaai				270	
uiteinde Grootdok + ro-ro ponton				80	
Zuiddok Oost				160	
kaaien 52-53				180	
- renovatie Groot droogdok + klein droogdok				260	
3.1.3. Zeebrugge - Ro-ro terminal Britannia Hermes				150	
- afwerken Noordelijk insteekdok				200	
- verlenging diepwaterkade				180	
- retourkade diepwaterkade				200	
				<hr/>	
				1.900	
3.2. Projecten met fasering		1991	1992	1993	na 1993
3.2.1. Containerkade Zeebrugge	800(+ 170:'90)	853	200	-	
3.2.2. Antwerpen renovatie*	1.860(+ 526:'90)	1.955	200	-	
3.2.3. Toegang Grootdok Gent	250(+ 230:'90)	250	-	-	
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	3.836	3.058	400		
3.3. Nieuwe projecten waarvoor de lopende procedure niet afgewerkt is voor 1991 of projecten die de havenbesturen voorstellen en waarvoor de procedure nog moet bepaald worden					
3.3.1. projecten waarvoor de lopende procedure af te werken is in 1991					
	1991	1992	1993	na 1993	
3.3.1.1. Oostende-renovatie	200**	185	560	4.690	
3.3.2. projecten die ten vroegste in 1991 kunnen geadviseerd worden op basis van een nog niet besliste procedure					

* Bedragen en fasering zoals gevat door KBA, aangevuld met 225 mln voor Amerikadok (1992). Deze bedragen betreffen evenwel de volledige kostprijs van het project.

Naargelang van de bijdrage van het havenbestuur zelf, zal de weerslag op het havenbudget afnemen.

** Om de werken effectief te kunnen laten starten in 1992 zijn in 1991 kredieten te voorzien voor onteigeningen.

3.3.2.1. Antwerpen

3.3.2.1.1. Renovatie en herstructurering van het havengebied op de rechteroever

- 1° verbreding kanaaldok (t.h.v. Delwaidedok): (raming 350 mln) - voorgesteld te verwezenlijken vanaf midden 1992;
- 2° bouwen van wachtdok voor lichters: (Delwaidedok) aan te vatten in 1993. Een nieuw wachtdok aan het Amerikadok is opgenomen in het renovatieprogramma.
- 3° bouw nieuwe Royerssluis: nieuw project, voor uitvoering voorgesteld vanaf 1993 (in dienst 1998) - raming van 1e schijf 1 mld.

3.3.2.1.2. Bouw Verrebroekdok - linkeroever

In totaliteit (met inbegrip van kaaimuren, baggerwerken en wegenis) geraamd op 6 mld (3, 750 voor kaaimuren) voorgesteld voor uitvoering vanaf 1991.

3.3.2.1.3. Containerkade - Noord

Totale raming (in functie van realiseerbare lengte, met inbegrip van baggeren) 4,2 mld voor uitvoering voorgesteld vanaf 1992.

3.3.2.2. Gent

3.3.2.2. Renovatie en herstructurering van de bestaande havengebieden

Voor dit driejarenprogramma wordt voorgesteld.
De bouw van een kaaimuur aan noordelijke oever Rodenhuizedok (raming 900 mln, uitvoering vanaf 1992).

3.3.2.2.1. Havenuitbreiding op de linkeroever

Daarvoor wordt voorgesteld:

- de aanleg van de Kluizendokken te starten vanaf 1991 (periode 1991-1993: 4.640 mln, na 1993 23.015 mln);
- de aankoop van gronden voor havenuitbreiding (raming voor 1992-1993: 970 mln).

3.3.2.2.3. Maritieme toegankelijkheid

- aanpassing sluisdeuren Westsluis Terneuzen (vanaf 1991, 600 mln globaal);
- nieuwe zeesluis: vanaf 1991 (raming voor 1991-1993, 9.000 mln, na 1993 16.000 mln).

3.3.2.3. Zeebrugge

3.3.2.3.1.1. Achterhaven

De voorstellen hebben in principe betrekking op de volledige uitbouw van de achterhaven, waarvan deelprojecten of de aanzet van grote projecten wordt voorgesteld:

- verdere uitbouw kades verbindingsdok - zuidelijke insteeddok en graafwerken ophogen terreinen (raming voor 1991-1993 700 mln);
- hoofdwegenis (200 mln).

3.3.2.3.2. Voorhaven

Hetzelfde geldt voor de voorhaven. Ook hier wordt - minstens in aanzet - de volledige uitbouw van de westelijke voorhaven voorgesteld.
Naast Containerkade zuidelijk insteeddok:

- noordelijk insteeddok (400 mln);
- noordelijke kade zuidelijk insteeddok (1.700 mln)
- havenwegenis (100 mln).

3.3.2.3.3. Maritieme toegangsweg: verdieping tot 55' (800 mln)

3.3.2.4. **Oostende:** renovatieprogramma, met als belangrijkste element de bouw van een nieuwe zeesluis (cf. 3.3.1.1.)

TABEL 4: SAMENVATTENDE TABEL VOOR DE 3 RUBRIEKEN
(in mln, prijzen '90)

	1991	1992	1993	
rubriek 1.	5.518	5.098	4.488	(1)
rubriek 2.	740	740	740	(2)
rubriek 3				
3.1.	630	630	630	(2)
3.2.	3.836	3.058	400	(3)
3.3.1.	200	185	560	(4)
3.3.2.	pm	pm	pm	
Totaal	10.924	9.711	6.818	

(1) Zonder rekening te houden met effect van uitvoering verdiepingsprogramma 48'/43' bij eventuele goedkeuring waterverdragen.

(2) Gemiddelde op basis van de globaal voorgestelde behoeften.

(3) Waarbij voor het renovatieproject Antwerpen de globale kostprijs (incl. aandeel havenbestuur) is opgenomen.

(4) Om de werken effectief in 1992 te kunnen laten starten zijn kredieten op te nemen in 1991 voor onteigeningen.

III. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

Met het oog op dit eerste advies over een driejarenprogramma 1991-1993 heeft de Minister aan de Commissie een ontwerp van driejarenprogramma voorgelegd. Daarbij is gebleken dat vanuit het oogpunt van planning en programmering het voorgelegde document moet worden bijgestuurd. De Commissie heeft zich dan ook niet willen beperken tot een bespreking van de zeer concrete budgettaire voorstellen. Bij dit eerste advies was het eveneens nodig aan te geven welke de optimale aanpak en uitwerking is van een driejarenprogramma voor de haveninfrastructuur.

De voorstellen die op basis daarvan kunnen geformuleerd worden zijn dubbel:

- enerzijds wordt aangegeven waarom dit driejarenprogramma 1991-1993 een overgangsprogramma is;
- anderzijds worden meer fundamentele indicaties gegeven over de plaats van een driejarenprogramma in een optimale planning.

De Commissie komt tot volgende belangrijke conclusies en voorstellen.

1. Een nieuwe aanpak van het driejarenprogramma

De opbouw van het driejarenprogramma moet niet in de eerste plaats vertrekken van de traditionele verdeling over de begrotingsartikelen, maar uitgaan van de plaats van de verschillende projecten in de voortgang van een programma.

Daarom heeft de Commissie in dit advies een nieuwe indeling uitgewerkt die de projecten vanuit een programma-oogpunt opdeelt. Daarbij is er vooral naar gestreefd veel duidelijker aan te geven wat de eigenlijke kern van een driejarenprogramma is: nl. de ruimte voor het aanvangen van nieuwe projecten.

De voorgestelde indeling is drievoudig:

- (1) onvermijdbare uitgaven (onderhouds- baggerwerken...) afwerking van uitgevoer-

de projecten en normale voortgang van besliste projecten;

- (2) buitengewoon onderhoud, instandhoudings- en verbeteringswerken;
- (3) nieuwe projecten, waaronder meer in het bijzonder nieuwe grote projecten.

2. Inhoud van de rubrieken

De rubriek (1) legt voor de eerstkomende jaren niet enkel een groot beslag op het budget, er moet ook absolute prioriteit worden aan gegeven.

Voor rubriek (2) stelt de Commissie voor een nieuwe formule van trekkingsrechten ten behoeve van de havenbesturen te onderzoeken (meer in het bijzonder preciese omschrijving van in aanmerking te nemen projecten, criteria).

Voor de rubriek (3) - grote projecten beperkt de Commissie de fasering voor 1991-1993 op dit ogenblik tot die projecten waarvoor de thans geldende voorbereidingsprocedure (met name economische evaluatie en advies VHC) afgerond is of lopend. En waarbij bovendien een aanvang vanaf 1991 mogelijk is.

De opname heeft betrekking op:

- containerkade-Zeebrugge,
- renovatie-programma Antwerpen RO, (centraal gedeelte),
- toegang grootdok Gent.

Voor de laatste twee projecten dient deze fasering nog bevestigd te worden na de inhoudelijke analyse door de Commissie voor 1991.

Voor het renovatieproject in Oostende is de procedure gestart en zal de Commissie volgens de nu beschikbare gegevens daarover inhoudelijk kunnen beraadslagen midden 1991.

Voor de overige grote nieuwe projecten (in elk geval meer dan 300 mln) zal de Commissie in het kader van de werkzaamheden over een

globaal masterplan voor de Vlaamse havens voor eind 1990 voorstellen doen met het oog op de economische evaluatie van deze projecten. Op die wijze hoopt de Commissie een bijdrage te kunnen doen tot een meer optimale voorbereidingsprocedure van projecten met het oog op opname in de volgende driejarenprogramma's.

3. Budgettaire ruimte

Bij de opmaak van de tabellen in dit advies is de Commissie uitgegaan van een verantwoorde programmering. De aanpak en voorstellen - meer in het bijzonder voor 1991 - kunnen dan ook als voorzichtig worden beschouwd.

Niettemin blijkt reeds dat dergelijke voorzichtige aanpak niet mogelijk is binnen het huidige budget (6 mld voor investeringen en ongeveer 1,4 mld voor onderhoudskredieten). Rekening houdende met de globale behoeftenramingen (rubriek 1 tot 3.3.1.) komen de voorstellen van de Commissie uit op een budget van 10,9 mld voor 1991.

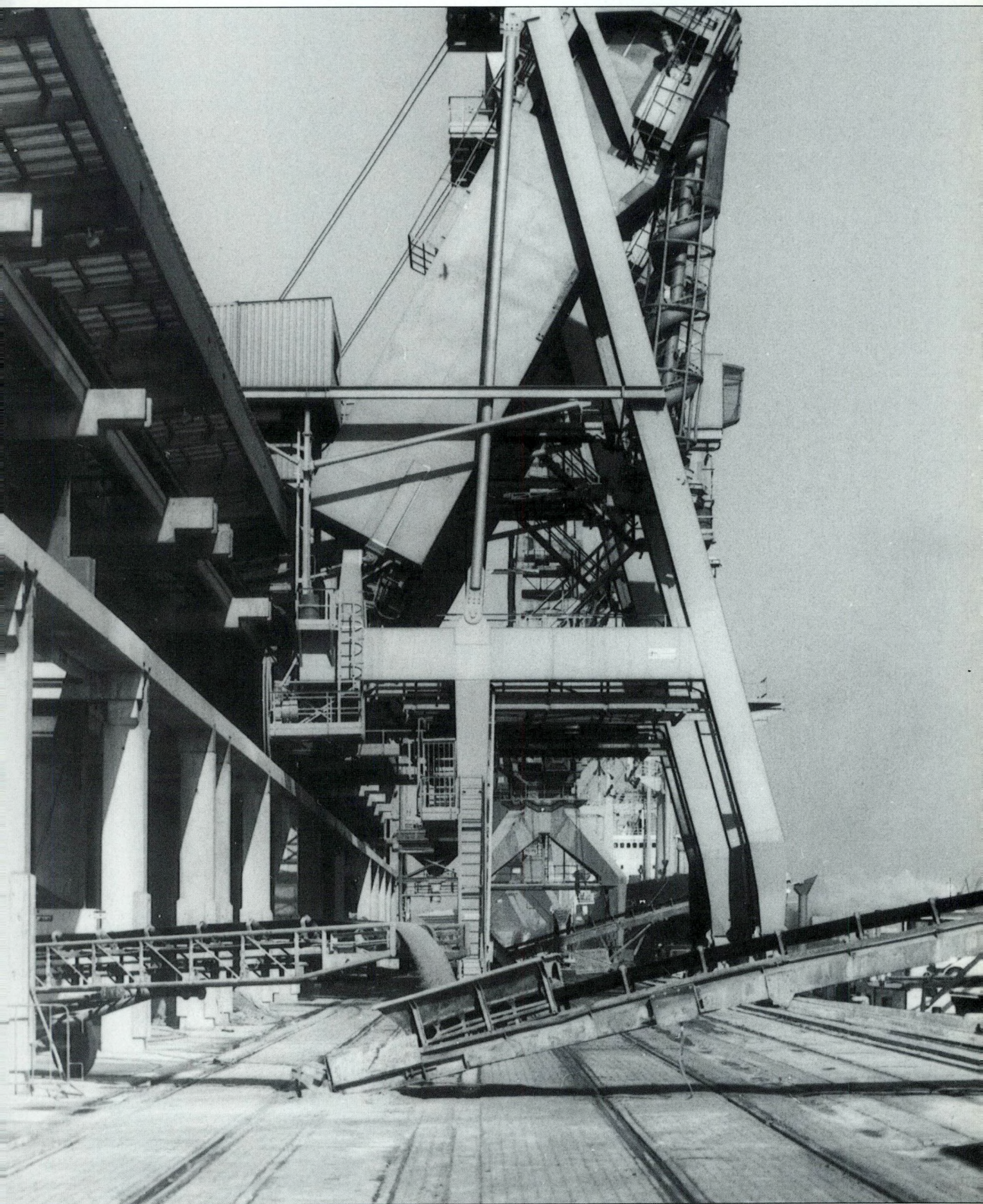
Het huidige budget van ongeveer 7,5 mld (inclusief art. 14.03) wordt reeds voor 5,5 mld ingenomen door rubriek 1. Er blijft slechts 2 mld over voor nieuwe projecten. Een ruimte die onvermijdelijk ook voor een deel zal

ingenomen worden door projecten uit de rubrieken 2 en 3.1. (ingeval van een gelijke spreiding van de voorgestelde behoeften voor 1991-1993 1,3 mld in 1991.

Voor de nieuwe grote projecten is bovendien dan nog enkel rekening gehouden met de projecten waarvoor de Minister zelf de procedures heeft opgestart. De toekomstige uitbouw van de havens kan in de eerstvolgende adviezen daar niet toe beperkt blijven. In dit verband verwijst de Commissie ook naar haar advies over de containerkade - Zeebrugge waarbij de uitvoering van dit project gekoppeld wordt aan een verhoging van het havenbudget.

Verder wordt erop gewezen dat de voorgestelde kredieten geen rekening houden met de mogelijke gevolgen van de beslissing van de Vlaamse Executieve d.d. 31 januari 1990 met betrekking tot de werken opgenomen in de onderhandelingen over de waterverdragen. Deze vaststellingen zijn uiteraard zeer belangrijk voor de opmaak van een evenwichtige programmering.

Het opzetten van een grondig onderzoek naar de macro- en micro-economische betekenis van onze havens is dringend nodig. Daaruit zal het belang van verhoogde inspanningen voor de havensector blijken. ■







**ADVIES OVER
"RENOVATIEWERKEN
AMERIKADOK
TOT DERDE HAVENDOK
IN ANTWERPEN"**

Brussel, 31 oktober 1990.

I. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Op 31 augustus 1990 heeft de Gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer de Vlaamse Havencommissie tegen uiterlijk 1 november om advies gevraagd over de "renovatiewerken Amerikadok tot derde havendok in de haven Antwerpen".

Bij deze adviesvraag werd eveneens de "kosten-batenanalyse van de renovatiewerken" (uitgevoerd door Prof. Blauwens d.d. juni 1990) overgemaakt. Deze studie werd aangevuld met een nota van de minister, waarin sommige aspecten van de geplande investering (meer in het bijzonder de financiering) nader worden toegelicht.

Bovendien werd een vroeger opgemaakte kosten-batenanalyse met betrekking tot een deel van het renovatieproject eveneens overgemaakt. De adviesvraag werd gesteld in uitvoering van art. 2 4 van het besluit op de Havencommissie.

Het voorgelegde project werd in het advies van de Vlaamse Havencommissie over het driejarenprogramma 1991-1993 opgenomen onder rubriek 3.2. "projecten met fasering vanaf 1991". De opname van het project in het driejarenprogramma onder deze rubriek

impliceerde:

- dat gegeven de technisch en administratieve voorbereiding van het dossier het renovatieproject in aanmerking kan komen voor uitvoering vanaf het begrotingsjaar 1991, na inhoudelijke evaluatie van de Commissie;
- dat de Commissie deze inhoudelijke evaluatie voor 1991 zou afwerken op basis van de economische studies tot standgekomen binnen de tot nu geldende voorbereidingsprocedure.

Het hiernavolgend advies bevat deze inhoudelijke evaluatie. Het advies werd na een eerste bespreking in het dagelijks bestuur van de Vlaamse Havencommissie voorbereid door de werkgroep "Beleidsvoorbereiding".

Het advies is als volgt opgebouwd:

- in deel II wordt enerzijds een samenvatting gegeven van de verschillende discussiepunten die bij de bespreking van de KBA in de werkgroep zijn aan bod gekomen. Anderzijds wordt de voorgestelde fasering en financiering van het project onderzocht;
- in deel III zijn de conclusies en voorstellen van de Commissie samengevat.
- in bijlage: situering van het project.

II. ONDERZOEK VAN HET PROJECT "RENOVATIEWERKEN AMERIKADOK TOT DERDE HAVENDOK"

§1. DE RESULTATEN VAN DE KBA

Zoals overigens ook bij de beoordeling van overige investeringsprojecten - aan de Commissie voorgelegd - dient in eerste instantie uitgemaakt of de voorgelegde KBA een voldoende basis vormt voor een uitspraak over dit renovatieproject.

De Commissie beantwoordt deze vraag bevestigend. Daarbij kan meer in het bijzonder verwezen worden naar de opmerkingen die terzake werden gemaakt bij de KBA voor de containerkade te Zeebrugge, waarvan de methodiek volledig vergelijkbaar is met de nu voorgelegde KBA.

Niettemin wil de Commissie nogmaals benadrukken dat in de toekomst bij de voorbereiding van een investeringsbeslissing naast een KBA en binnen het kader van een optimale projectevaluatie bijkomend onderzoek in de richting van een globale sociaal-economische evaluatie (met inbegrip van de tewerkstellings-effecten, terugvloei-effecten, toegevoegde waarde componenten), noodzakelijk is. Belangrijk daarbij is dat in een optimale projectevaluatie de verschillende studies worden geïntegreerd. Zoals reeds aangegeven zal de Vlaamse Havencommissie voor investeringen - op te nemen in nieuwe

driejarenprogramma's - daarover op korte termijn voorstellen formuleren.

Afgezien van deze algemene appreciatie met betrekking tot deze KBA wenst de Commissie toch uitdrukkelijk een aantal problemen nader toe te lichten.

Volgende elementen worden hierna onderzocht:

- de draagwijdte van deze KBA voor de beslissing over dit renovatieproject;
- de in aanmerking genomen kosten en baten;
- specifieke discussiepunten die bij de beoordeling van een aantal hypothesen werden aangebracht.

In tegenstelling met het advies over de containerkade Zeebrugge werd voor deze KBA geen actualisering uitgevoerd. Ten eerste dateert de studie van 1990. Bovendien zijn er geen nieuwe gegevens die een substantiële wijziging van de bekomen resultaten kunnen geven. De weerslag van de hypothesen over de werkgelegenheidsbaten komt wel aan bod.

1. De draagwijdte van de KBA voor de besluitvorming over dit renovatieproject

De uitgevoerde KBA resulteert voor dit renovatieproject bij de aangehouden hypothesen inzake trafiekontwikkeling in opbrengstratio's van 1,41 en 1,45 respectievelijk vanuit internationaal en nationaal standpunt.

Vanuit Belgisch standpunt is de bekomen opbrengstratio hoger dan bij eerder uitgevoerde KBA's voor de bouw van een containerkade in Antwerpen en Zeebrugge. De Commissie acht het belang van dit renovatieproject daarmee aangetoond.

Daartegenover staat dat een renovatieproject zoals nu voorgesteld (met een kostprijs van ongeveer 3,9 mld) moet geëvalueerd worden binnen het geheel van de haven-uitbouw in de Vlaamse havens en Antwerpen in het bijzonder, en de prioriteiten daarbij. Bovendien kan dit niet worden losgemaakt van een beleid inzake ruimtelijke ordening. Een aantal van deze elementen zijn niet expliciet aanwezig in de KBA. Het is niettemin belangrijk er de aandacht op te vestigen met het oog op de uiteindelijke besluitvorming.

Het project beoogt in eerste instantie voor een tweetal overslagbedrijven in de renovatiezone de bestaande trafiek te behouden en de marktpositie van deze bedrijven in de toekomst te verhogen (en derhalve van Antwerpen voor de betrokken trafieken). Daarvoor worden belangrijke investeringen uitgevoerd die toelaten in het 3° havendok grotere schepen te ontvangen. Daardoor worden belangrijke baten (kostenbesparingen voor de havengebruikers en havenontvangsten) gerealiseerd. Bovendien laten deze investeringen toe:

- een deel van de betrokken zone te herstructureren (dempen van wachtdok voor lichters en 1° havendok) waardoor ruimte vrijkomt voor nieuwe activiteiten;
- de noodzakelijke bouw van een zwaaiakom ten behoeve van het scheepvaartverkeer in het Amerikadok te vermijden;
- een belangrijke basis vormen voor latere bijkomende renovatie in de zone;
- een optimale afwikkeling van het scheepvaartverkeer, ook voor de binnenscheepvaart.

Men kan zich afvragen of voor het behoud en uitbreiding van de trafiek van de twee betrokken bedrijven een herlokalisatie (binnen de Antwerpse haven of een andere Vlaamse haven) niet rendabeler is.

Een dergelijk alternatief is niet onderzocht. Op basis van gegevens in de KBA kan daar wel enige indicatie over gegeven worden.

Daarbij zijn volgende elementen in acht te nemen:

- tenzij er in de Antwerpse haven of andere Vlaamse havens belangrijke reservecapaciteiten aanwezig zijn voor deze trafieken zullen bij een alternatieve vestiging ook investeringen nodig zijn. De hypothese van dergelijke reservecapaciteiten wordt niet aangehouden (cf. infra);
- indien we aannemen dat de vooropgezette trafiekprognoses zich ook bij een alternatieve vestiging zouden realiseren dan zijn de berekende baten (havenontvangsten, kostenbesparingen en werkgelegenheid bij

goederenbehandeling) grosso modo ook dezelfde. Uiteraard vallen een aantal baten weg (toelevering aan de dijkenbouw; havenontvangsten, kostenbesparingen en werkgelegenheidsbaten verbonden aan de nieuwe terminal 1° havendok).*

Het nu voorgelegde project kost ongeveer 3,9 mld (exclusief BTW). Indien de kostprijs van een alternatieve investering met dezelfde baten voor de betrokken trafieken in het 3° havendok minder dan 60 %** bedraagt dan deze van het voorgelegd project, dan behaalt deze alternatieve investering ook een opbrengstratio van minstens 1,45. Het is mogelijk dat een alternatieve investering voor herlokalisatie van de betrokken bedrijven onder deze grens blijft (ongeveer 2,2 mld). In dat geval zou het alternatief een hogere opbrengstratio bekomen.

Een dergelijke herlokalisatie is echter grotendeels theoretisch. Het gaat niet enkel om "de vervanging van een kaaimuur door een andere kaaimuur". De betrokken bedrijven zijn momenteel in die zone gevestigd, wat mede verwijst naar een verwevenheid van activiteiten in een dergelijk bestaand havengebied.

De optie van de betrokken bedrijven om zelf belangrijke investeringen aan te vatten (waarvan een deel reeds in uitvoering) geeft aan dat de fysische renovatie gedragen wordt door een reële herstructurering van de havenactiviteiten in die zone. Bovendien staat vast dat in geval van een alternatieve vestiging een vrij omvangrijke zone in de haven van Antwerpen verder teloor gaat. Bij verlies van de activiteiten in het 3° havendok zal er quasi geen potentie meer aanwezig zijn om nieuwe activiteiten tot stand te brengen. De dan nog uit te voeren investeringen zouden bijna zeker onrendabel zijn.

Bovendien wordt bij dergelijke alternatieve berekening uit het oog verloren dat vanuit het oogpunt van milieu en ruimtelijke ordening de aanwending van een bestaande zone duidelijk te verkiezen is boven het aansnijden van een nieuw terrein.

Bovendien zal wanneer het renovatieproject niet wordt uitgevoerd aan de Noordkant van het Amerikadok een zwaaiakans moeten gecreëerd worden (door uitdieping van het

* De betrokken batenposten 1, 2, 3 en 5 (Belgisch standpunt) zouden verminderen met ongeveer 3 mld (actuele waarde).

** Daarbij is eenzelfde tijdsplan van de investeringen verondersteld en eenzelfde aandeel van de loonkosten.

talud) om de veiligheid van de scheepvaart te verzekeren. Deze investering wordt overbodig bij uitvoering van het voorliggend renovatieproject.

De impact op hinterlandverbindingen is bij aanwending van een bestaande havenzone geringer. En tenslotte zou bij een alternatieve investering moeten worden rekening gehouden met belangrijke privékosten: investeringskosten voor de bestaande ondernemingen,

en sociale kosten voor de werknemers.

De Commissie is dan ook van oordeel dat de rendabiliteit van het renovatieproject voldoende is aangetoond. Bovendien kan men - op grond van de hierboven samengevatte argumenten - stellen dat investeringen voor de verdere uitbouw van de bestaande activiteiten in het 3° havendok te verkiezen zijn boven een alternatieve lokalisatie.

2. De in aanmerking genomen kosten en baten

Bij de berekening van havenontvangst- en kostenbesparingen voor de havengebruikers wordt ervan uitgegaan dat vanaf 1993 de bestaande trafiek in de zone volledig verdwenen is.

Zoals voor de berekening van de werkgelegenheidsbaten wordt aangetoond impliceert dit niet dat de betrokken trafieken volledig uit Antwerpen of uit de Vlaamse havens zouden verdwenen zijn.

De vraag kan dan ook gesteld worden in hoeverre bij deze vaststelling de havenontvangst- en kosten volledig kunnen doorgerekend worden. Indien immers 60 % en 31 % (respectievelijk van de trafiek van Manuport-Northern Shipping en van de nieuwe gecombineerde terminal) ook zonder het project in de Vlaamse havens zouden verwerkt worden dan zullen de uiteindelijke meer-ontvangst- en kosten slechts 40 % en 69 % bedragen.

Een dergelijke stelling is evenwel slechts aanvaardbaar indien binnen de Vlaamse havens (en meer in het bijzonder in Antwerpen) deze trafieken kunnen verwerkt worden zonder enige meerkost, met inbegrip van congestiekosten. Dit kan slechts aangenomen worden indien er voor de betrokken trafieken een belangrijke reservecapaciteit bestaat.

De Commissie acht deze hypothese niet verdedigbaar. Daarbij wordt meer in het bijzonder in acht genomen dat op dit ogenblik - niettegenstaande geringe diepgang - trafiek in de renovatiezone aanwezig is die wellicht in geval van grote reservecapaciteiten elders zou behandeld worden.

Derhalve is het verantwoord de havenontvangst- en kosten op de volle trafiek door te rekenen (tenminste indien de teloorgang inderdaad volledig is, cf. infra).

3. Discussiepunten en onzekerheden bij de bekomen resultaten

Bij elke KBA worden hypothesen aangewend. Onvermijdelijk is er onzekerheid bij deze hypothesen. Een onzekerheid, die niet volledig kan worden weggenomen. Via sensitiviteitsanalyse kan wel onderzocht worden wat de impact van deze onzekerheid is op de bekomen resultaten.

In de voorgelegde KBA werden dergelijke sensitiviteitsanalyses reeds uitgevoerd. Aanvullend werden in de Commissie een aantal discussiepunten aangestipt, die een eventueel bijkomende gevoeligheidsanalyse vergen.

3.1. Beschrijving van de discussiepunten

3.1.1. De nodige investeringen om de vooropgezette baten te realiseren

Met het voorgestelde investeringsproject zal de renovatie in de betrokken zone niet afgesloten zijn (renovatie van kaaimuren aan de westkant van het Albertdok, renovatie van het 2° havendok). Daarvoor zullen derhalve in de toekomst nog investeringen nodig zijn.

Het is niet verantwoord deze nog toekomstige investeringen in de huidige KBA te betrekken, vermits er ook baten zullen voortvloeien uit die investeringen. Ook deze baten zijn niet verwerkt in de analyse.

Toekomstige aanvullende investeringen moeten beoordeeld worden op hun eigen rendabiliteit.

Het probleem is totaal anders indien er bovenop de nu voorgestelde investeringen nog bijkomende investeringen nodig zijn om de nu berekende baten te realiseren. Tijdens de bespreking in de Commissie werd meer in het bijzonder de vraag gesteld of een optimale nautische toegankelijkheid voor panamax-schepen geen bijkomende verbreding vergt van het Amerikadok.*

De Commissie heeft dit technisch probleem niet als dusdanig onderzocht. Er is wel op gewezen dat proeven hebben aangetoond dat de mogelijke beperkingen niet van die aard zijn dat de vooropgezette trafiekverwachtingen in het gedrang zouden komen. Dergelijke uitbreiding zou derhalve niet noodzakelijk zijn voor dit project.

Voor de financiering van het project is een definitief uitsluitsel uiteraard wel belangrijk. Voor de rendabiliteitsstudie kan men op dit ogenblik volstaan met een sensitiviteitsanalyse. Een dergelijke analyse werd overigens reeds uitgevoerd in de KBA zelf: met name een stijging van 25 % van de investeringen en onderhoudskosten. Hierbij wordt aangenomen dat een eventuele verbreding van het Amerikadok niet boven deze 25 % zou uitstijgen (+ 900 mln excl. BTW).

3.1.2. Het in rekening brengen van werkgelegenheidsbaten

In de KBA wordt aangenomen dat de werkgelegenheid gerealiseerd bij de constructie, onderhoud en de goederenbehandeling uiteindelijk voor 97 % uit de werkloosheid zou komen. Bovendien worden werkgelegenheidsbaten doorerekend tot en met 1997 (met name 8 jaar).

Dergelijke hypothese was ook aanwezig in de KBA voor de containerkade te Zeebrugge. In het advies over deze KBA heeft de Commissie gesteld dat:

- de toestand op de arbeidsmarkt in de bouwsector van die aard kan zijn dat 97 % niet langer kan worden aangehouden;

- de doorrekening eventueel moet beperkt worden.

Een uitdrukkelijke keuze werd niet gemaakt. Er werd wel onderzocht wat de weerslag van gewijzigde hypothesen terzake zijn op de bekomen opbrengstratio's. Ook voor dit advies werd dergelijke analyse doorgevoerd.

3.1.3. In aanmerking genomen trafiekverwachtingen

Bij de aangehouden hypothesen inzake trafiekontwikkeling zijn er twee elementen belangrijk:

- enerzijds de mate waarin bij niet-uitvoering van het project de bestaande trafiek afbrokkelt;
- anderzijds de trafiekgroei die bij uitvoering van het project zal gerealiseerd worden.

Het is onvermijdelijk dat deze hypothesen aan onzekerheid onderhevig zijn. Daarom is overigens ook in de KBA zelf een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd, meer in het bijzonder m.b.t. de toekomstige groei.

Naar analogie met het advies over de Containerkade te Zeebrugge werd onderzocht wat voor beide aspecten (met name de teloorgang van de trafiek en de toekomstige groei) de kritische waarde is waarvoor het project niet meer rendabel is.

Voor beide aspecten wordt berekend in welke mate de aangehouden hypothesen mogen afwijken om een opbrengstratio nul te bekomen (de baten zijn dan nog net even groot als de kosten).

Met betrekking tot de veronderstelde teloorgang van de trafiek

In de KBA wordt aangenomen dat de bestaande trafiek bij niet uitvoering zo snel afbrokkelt dat vanaf 1993 elke activiteit uit de renovatiezone verdwenen is.

Men kan veronderstellen dat dergelijke afbrokkeling van de trafiek minder snel verloopt. M.a.w. dat ook zonder het project nog steeds de huidige activiteiten in meerdere of mindere mate zullen blijven bestaan. Het project zou dus met het oog op het behoud van de huidige activiteiten minder interessant worden. Bij deze berekening kan men hoogstens aannemen dat de huidige activiteiten in de

* Aansluitend bij de voorziene verbreding van de doorvaargeul Amerikadok-Albertdok een verdere verschuiving naar achter van de noordelijke kaaimuur van het Amerikadok.

renovatietone zouden stabiliseren zonder uitvoering van het project. Dat zou reeds een bijzondere belangrijke ombuiging zijn tegenover de evolutie van de afgelopen jaren. Het is dus zeker onrealistisch te veronderstellen dat nog groei mogelijk zou zijn.

Uit de beschouwingen blijkt dat stabilisering van de trafiek - zelfs zonder uitvoering van het project - nog steeds boven de kritische waarde blijft.

Daarbij is dan nog verondersteld dat op de autonome trafiek geen kostenbesparingen zijn doorberekend*.

De bekomen opbrengstratio bij deze zeer negatieve hypothese is opgenomen in tabel 1.

Met betrekking tot de veronderstelde trafiekgroei bij uitvoering van het project

De KBA meent dat bij uitvoering van de renovatie de ondernemingen in het 3^e havendok niet alleen de verdere teloorgang zullen afremmen maar bovendien tegen 2000 een trafiekgroei kunnen realiseren die 50 % hoger ligt dan de trafiek in 1989. Voor de nieuwe terminal wordt op een constante trafiek van 1,8 mln ton gerekend.

In de KBA werd reeds het effect onderzocht

van een lagere trafiekgroei: met name een groei van slechts 25 % tegenover het trafiekvolume van 1989.

Opnieuw blijkt uit berekeningen dat het onrealistisch is te veronderstellen dat de kritische drempel (opbrengstratio = 0) bereikt wordt. Zelfs als we veronderstellen dat het project er slechts in slaagt vanaf 1993 de verdere teloorgang ongedaan te maken, dan nog is het project rendabel.

In dat geval zou de trafiek stabiliseren op ongeveer 1 mln ton. Het is is niet realistisch nog een slechtere hypothese te veronderstellen. De bekomen opbrengstratio bij deze negatieve hypothese is eveneens opgenomen in tabel 1.

Bovendien meent de Commissie dat de aangehouden hypothese inzake trafiekgroei in de oorspronkelijke KBA aanvaardbaar zijn.

De vooruitzichten voor Manuport en Northern Shipping worden in de KBA sterk afgestemd op de ontwikkeling van de meststoffentrafiek. Daarbij wordt verondersteld dat Antwerpen zonder enige winst in marktaandeel tussen 1987 en 1995 een trafiekgroei van 650.000 ton zou kunnen realiseren.

* Volgens de methodiek van de KBA is dit niet correct. Op de autonome trafiek (dus niet gegenereerd door het project) worden de kostenbesparingen volledig doorberekend.



Bij deze marktvooruitzichten zijn volgende kanttekeningen te maken:

- de ontwikkelingen inzake meststoffen zullen in de toekomst gekenmerkt worden door een verdergaande groei van het verbruik op wereldschaal. Dat zal zich niet noodzakelijk doorzetten in West-Europa (o.a. milieu-problemen). Bovendien kan worden gerekend op een verschuiving in de produktie. Vermits de geografische spreiding van de Antwerpse trafiek zeer groot is, is Antwerpen duidelijk minder gevoelig voor deze ver-

schuivingen. De sterke positie van Antwerpen, en meer in het bijzonder de verwevenheid met de produktie, is daarbij belangrijk.

- bovendien mag worden aangenomen dat de trafiekontwikkelingen voor de betrokken renovatiezone niet enkel mogen afgestemd worden op de meststoffentrafieken. De betrokken ondernemingen kunnen de aanwezige infrastructuur eveneens benutten voor andere trafieken (cement, ruwe mineralen en droge chemicaliën).

SCHEMA : OVERZICHT ALTERNATIEVE HYPOTHESEN

Oorspronkelijke KBA Gewijzigde hypothesen

1. Investeringsbedrag (in milj. BF, excl. BTW)

Verhoging investeringskosten
en onderhoudskosten met 25 %

- investeringsuitgaven	3.686	
- investeringsuitgaven (waarde 1990)	3.495	4.369
- onderhoudskosten	775	
- onderhoudskosten (waarde 1990)	717	896

2. Wijziging tewerkstellingsbaten

- werkloosheidsgraad		
bij constructie en onderhoud	97 %	50 %
- bij goederenbehandeling	97 %	97 %
- periode van doorrekening van de werkgelegenheidsbaten	8 jaar	5 jaar

3. De in aanmerking genomen trafiekverwachtingen

a) teloorgang van de bestaande trafiek zonder project	vanaf 1993 = geen haven-activiteiten meer	stabilisering trafiek op niveau 89 vanaf 1990, zonder kostenbesparingen voor autonome trafiek in rekening te brengen
b) trafiekgroei met project	1995 = index 125 2000 en verder: index 150	in 3 ^e havendok vanaf 1993 behoud van de trafiek op niveau van 1992 (40 % van trafiek in 1989)

3.2. Resultaten bij alternatieve hypothesen

In tabel 1 zijn de resultaten samengevat van de bijkomende analyses. De belangrijkste vaststellingen zijn daarbij de volgende:

- de aangehouden hypothesen inzake trafiek liggen duidelijk boven de kritische grens (waarbij de rendabiliteit nul wordt). Deze hypothesen waren evenwel - afzonderlijk beschouwd - van die aard dat zij zeker als

een minimum-grens te beschouwen zijn;

- in geval vanaf 1990 de teloorgang van de trafiek in de renovatiezone zou stoppen zonder uitvoering van het project dan blijft de vooropgezette renovatie nog rendabel bij een trafiekgroei van 50 % tegen 2000 (rij 3a);
- in geval de renovatie slechts als resultaat heeft dat vanaf 1993 de afbrokkeling van de trafiek in het 3° havendok niet meer verder gaat (dus stabilisatie van de trafiek op ongeveer 1 mln ton), dan nog blijft het project rendabel (rij 3b).

TABEL 1: RESULTATEN BIJ ALTERNATIEVE HYPOTHESEN VERSUS OORSPRONKELIJKE KBA (opbrengstratio)*

internationaal	Belgische	standpunt	standpunt
oorspronkelijke KBA		1,41	1,45
alternatieve hypothese	1**	0,99	1,02
	2	1,19	0,75
	3a	0,62	0,69
	3b	0,67	0,83

* De alternatieve hypothesen worden telkens getoetst met behoud van alle andere hypothesen uit de oorspronkelijke KBA.

** Berekening overgenomen uit KBA van prof. Blauwens.

§ 2. FASERING EN FINANCIERING VAN HET PROJECT

De nota van de minister bevat een voorstel van fasering en financiering van het project via het gewestbudget. Daarbij werd uitgegaan van de regeling inzake subsidiëring na inwerkingtreding van het investeringsfonds. Ondertussen zijn de bepalingen van het ontwerp-decreet op het investeringsfonds m.b.t. de havensubsidiëring grondig gewijzigd. Meer in het bijzonder blijft voor Antwerpen en Gent de regeling via art. 63.14 op sectie 82 van de Vlaamse begroting geldig*

De in te schrijven investeringen m.b.t. het project op het gewestbudget dienen dan ook aangepast. Deze aanpassing is opgenomen in tabel 2.

Daaruit blijkt dat - bij de door de minister voorgestelde fasering - in de periode 1991-1993 3,6 mld moet worden ingeschreven. Daarmee legt het project bij een havenbudget op het niveau van de ontwerp-begroting 1991 (8,3 mld) volgend beslag op de vrije ruimte:

* Beslissing van de Vlaamse Executieve d.d. 4 oktober 1990.

	havenbudget niveau 1991	onvermijdbare uitgaven en reeds besliste projecten	vrije beleidsruimte	renovatie Antwerpen	aandeel in beleidsruimte
1991	8,3 mld	5,5 mld	2,8 mld	0,939 mld	33,5 %
1992	8,3 mld	5,0 mld	3,3 mld	1,402 mld	42,5 %
1993	8,3 mld	4,5 mld	3,8 mld	1,257 mld	33,1 %

Bij het beoordelen van de voorgestelde fasering moet worden in achtgenomen dat:

- een verdere uitspreiding van het project over meer dan drie jaar of slechts een gedeeltelijke uitvoering van het project, technisch niet haalbaar is. Economisch gezien gaat de grootste prioriteit uit naar het 3° havendok, waarvoor ook een verdieping van het Albertdok nodig is. Deze verdieping vergt evenwel de bouw van een diepe kaaimuur in het Albertdok.

Een opsplitsing in fasen blijkt derhalve niet verdedigbaar.

Bovendien kunnen de verwachte baten ten aanzien van het 3° havendok niet gerealiseerd worden zonder afwerking van de zuidelijke vaarroute (wat de voorgestelde investeringen impliceert);

- de baten van het project in belangrijke mate bepaald zijn door het zo snel mogelijk ombuigen van de afbrokkeling van de trafiek in de renovatiezone.

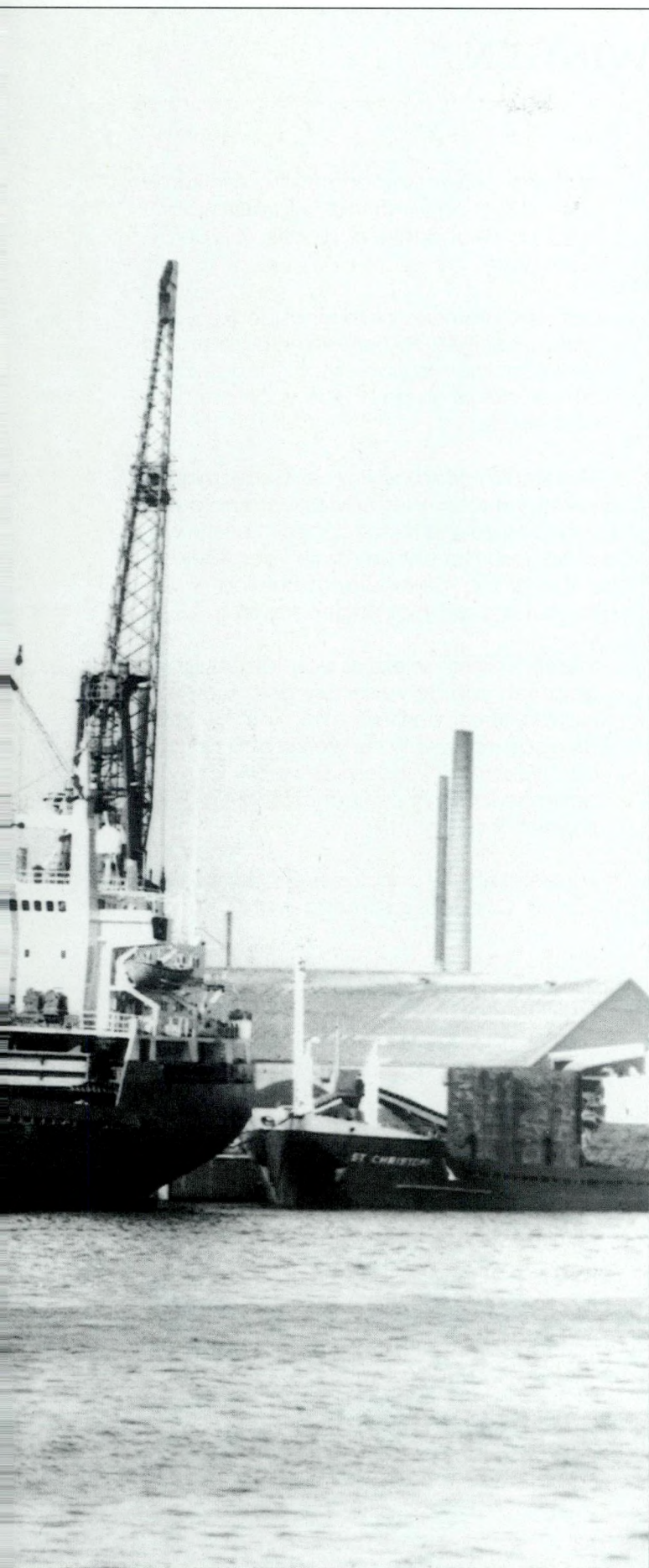
TABEL 2: Beslag van de investering op het gewestbudget

	Jaar			
	1991	1992	1993	Totaal
<i>Als bouwheer (art. 73.04) (bedragen inclusief BTW)</i>				
Verbreiding doorvaartgeul	750	750	200	1.700
Verbreiding Albertdok - 3° havendok	-	200	200	400
Nieuw wacht dok voor lichters	-	-	300	300
	750	950	700	2.400
<i>Via subsidies (art. 63.14) (bedragen exclusief BTW)</i>				
Kaaimuren Albertdok - en 3° havendok	137	409	514	1.060
Wegenwerken	51	43	43	137
	188	452	557	1.197
TOTAAL BESLAG OP HET BUDGET	938	1.402	1.257	3.597

III. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

1. Op basis van de voorgelegde KBA en rekening houdend met de hierboven samengevatte beschouwingen is de Commissie van oordeel dat het renovatieproject onbetwistbaar een rendabele investering is.
2. Vermits de realisering van de vooropgezette baten de uitvoering vergt van de volledige voorgestelde investeringen en bovendien sterk bepaald is door een snelle operationalisering adviseert de Commissie de opname van het project in het driejarenprogramma 1991-1993 met de fasering zoals opgenomen in tabel 2 van dit advies. ■





**ADVIES OVER
"TOEGANG TOT HET
GROOTDOK-HAVEN
VAN GENT"**

Brussel, 28 juni 1990.

I. INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

Op 22 augustus 1990 heeft de Gemeenschapsminister van Openbare Werken en Verkeer de Vlaamse Havencommissie tegen uiterlijk 1 november om advies gevraagd over de "verbetering toegang tot het Grootdok - Gent".

Bij deze adviesvraag werd eveneens een "geactualiseerde kosten-batenanalyse ten behoeve van de renovatie van de kaaimuraansluiting Grootdok op zeekanaal" (uitgevoerd door het Havenbestuur van Gent - juni 1990) overgemaakt. Deze studie werd aangevuld met een nota van de minister, waarin sommige aspecten van de geplande investering (meer in het bijzonder de financiering) nader worden toegelicht.

De adviesvraag werd gesteld in uitvoering van art. 2 4 van het besluit op de havencommissie.

Het voorgelegde project werd in het advies van de Vlaamse Havencommissie over het driejarenprogramma 1991-1993 opgenomen onder rubriek 3.2. "projecten met fasering vanaf 1991".

De opname van het project in het driejarenprogramma onder deze rubriek impliceerde:

- dat gegeven de technisch en administratieve voorbereiding van het dossier het

renovatieproject in aanmerking kan komen voor uitvoering vanaf het begrotingsjaar 1991, na inhoudelijke evaluatie van de Commissie;

- dat de Commissie deze inhoudelijke evaluatie voor 1991 zou afwerken op basis van de economische studies tot standgekomen binnen de tot nu geldende voorbereidingsprocedure.

Het hiernavolgend advies bevat deze inhoudelijke evaluatie. Het advies werd na een eerste bespreking in het dagelijks bestuur van de Vlaamse Havencommissie voorbereid door de werkgroep "Beleidsvoorbereiding". Het advies is als volgt opgebouwd:

- in deel II wordt enerzijds een samenvatting gegeven van de verschillende discussiepunten die bij de bespreking van de voorgelegde analyse in de werkgroep zijn aan bod gekomen. Anderzijds wordt de voorgestelde fasering en financiering van het project onderzocht;
- in deel III zijn de conclusies en voorstellen van de Commissie samengevat.
- bijlage: situering van het project.

II. ONDERZOEK VAN HET PROJECT

"TOEGANG GROOTDOK GENT"

§ 1. DE RESULTATEN VAN DE VOORGELEGDE ANALYSE

Zoals overigens ook bij de beoordeling van overige investeringsprojecten - aan de Commissie voorgelegd - dient in eerste instantie uitgemaakt of de voorgelegde analyse een voldoende basis vormt voor een uitspraak over dit renovatieproject.

Zoals verder uit het advies zal blijken meent de Commissie dat - op basis van de voorgelegde analyse en aanvullingen aangebracht bij de bespreking ervan - voldoende elementen aanwezig zijn om het project te beoordelen. Daarbij is vooral van belang dat het voorgestelde project de afsluiting en optimalisering betekent van een globaal renovatieprogramma in de Gentse haven. Hoewel het project op zich duidelijk kan afgelijnd worden moet

de beoordeling worden geplaatst in het geheel van het Gentse renovatieprogramma.

Niettegenstaande deze algemene beoordeling wenst de Commissie toch enige kanttekeningen te plaatsen bij de voorgelegde evaluatie.

Daarbij komen aan bod:

- de draagwijdte van de voorgelegde analyse voor de beslissing over het project: meer in het bijzonder het voorwerp van de analyse en de gebruikte methodologie;
- een aantal discussiepunten die een invloed kunnen hebben op de bekomen resultaten.

1. *Draagwijdte van de voorgelegde analyse voor de besluitvorming over het project*

1.1. *De beperking van de analyse tot een deel van het project*

Het voorgelegde project bestaat uit de bouw van een geleidingsconstructie met een totale lengte van 1.300 m. De bouw van deze constructie wordt verantwoord vanuit nautische overwegingen: met name mogelijk maken dat de schepen die aan de gerenvoerde kaaimuren kunnen aanleggen ook effectief optimaal toegang hebben tot deze kaaimuren.

Bovendien is het de bedoeling een gedeelte van deze constructie aan te wenden voor goederenoverslag, nl. 440 meter. Daardoor kunnen achterliggende haventerreinen worden ingeschakeld in de haventrafieken,

mede door een reorganisatie van deze terreinen.

In opdracht van het Bestuur der Waterwegen werd door het Havenbestuur van Gent een analyse uitgevoerd, beperkt tot de 440 m. kaaimuur aan te wenden voor overslag.

Een dergelijke beperking is niet verantwoord.

Daarbij zijn volgende overwegingen aan te stippen:

- de bouw van een kaaimuur met een lengte van 440 m wordt niet als afzonderlijk project gerealiseerd. De te verwachten baten zullen hoe dan ook de volledige uitvoering van het project vergen, waarvan maximaal 440 m op een totale lengte van 1300 m* voor overslagactiviteiten zal aangewend worden;

* De nota van de minister geeft overigens aanleiding tot verwarring met betrekking tot dit punt. Op blz. 3 (onderaan) is er sprake van 440 m ter hoogte van de kaainummers 75 t/m 78. De bijgevoegde kaart situeert slechts een gedeelte (260 m) aan de dokzijde en de rest (180 m) aan de kanaalzijde.

- de intrinsieke betekenis van dit project is de nautische verbetering met baten voor het gehele complex van Grootdok en zijdokken. De methodologische problemen om deze nautische baten* te becijferen kunnen op zich geen reden zijn om een dergelijk project niet op zijn rendabiliteit te onderzoeken. Het project heeft vooral een nautische betekenis, maar wordt beoordeeld op baten die eigenlijk als bijkomend kunnen beschouwd worden;
- de mogelijkheid om een deel van de constructie aan te wenden voor overslag heeft zijn repercussie op de kostenverdeling tussen gewest en havenbestuur. Een dergelijke regeling kan evenwel geen effect hebben op de beoordeling van het project vanuit het standpunt van de globale overheid (zoals in deze analyse aangehouden).

Bovenstaande overwegingen zijn echter voor de Commissie **geen reden om te twijfelen aan het groot belang van dit project vanuit nautisch oogpunt en de noodzaak om de reeds uitgevoerde renovatiewerken daarmee te voltooien.**

Tijdens de besprekingen is er overigens op gewezen dat de mogelijke aanwending van de kaaimuur voor goederenoverslag geen hypothese mag leggen op de optimale afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Er zijn evenwel vooralsnog geen redenen om aan te nemen dat de vooropgezette overslagactiviteiten terzake een probleem zouden vormen.

1.2. De gebruikte methodologie

De voorgelegde analyse wijkt in belangrijke mate af van de sociaal-economische KBA's die de Commissie reeds heeft behandeld (containerkade Zeebrugge en renovatieprogramma Antwerpen).

De meest belangrijke verschillen zijn de volgende:

- de nu voorgelegde analyse stelt zich op het standpunt van de overheid (havenbeheerder en centrale overheid) en beperkt de kosten en baten van het project tot die overheid. Meer in het bijzonder worden baten die toevloeien aan de havengebruikers (internationaal en nationaal standpunt)

niet in acht genomen.

De baten worden beperkt tot de havenontvangsten, aangevuld met terugvloei-effecten tengevolge van privé-investeringen naar de overheid. Deze privé-investeringen worden niet langs de kostenzijde opgenomen.

We kunnen derhalve dan ook niet spreken van een sociaal-economische KBA, waarbij het standpunt van de gemeenschap wordt ingenomen;

- samenhangend met het voorgaande bevat de analyse niet het gebruikelijke onderscheid tussen de ontwikkeling "met en zonder project". Er wordt eenvoudig van uitgegaan dat de te verwachten trafieken zonder het project niet kunnen gerealiseerd worden.** Verder wordt aangenomen dat de overige bestaande trafiek door niet-uitvoering van het project ongehinderd zal kunnen ontwikkelen. Tenminste, er wordt geen rekening gehouden met de eventuele baten die in de rest van het havencomplex (Grootdok en zijdokken) kunnen gerealiseerd worden;
- daarnaast zijn er nog een tweetal "meer technische" verschillen: de voorgelegde analyse beperkt de berekeningen tot de veronderstelde levensduur van het project (33 jaar) in tegenstelling met een perpetuele doorrekening van de baten. Het resultaat wordt uitgedrukt als een kosten-batenratio, in tegenstelling met de opbrengstratio.

Rekening houdend met bovengenoemde vaststellingen wenst de Commissie het volgende te benadrukken.

Met betrekking tot toekomstige project-evaluaties

De Commissie heeft er zich toe geëngageerd op korte termijn een standpunt te formuleren met betrekking tot een optimale project-evaluatie.

Daarbij zijn volgende aspecten nu reeds aan te stippen, en in het bijzonder naar aanleiding van deze analyse:

- principieel moeten een economische evaluatie en de besluitvorming betrekking

* In geval van dit project kunnen deze baten betrekking hebben op grotere veiligheid waardoor bestaande trafiek niet in het gedrang wordt gebracht en verdere mogelijke trafiekgroei niet wordt gehypothekeerd.

** De vooropgezette contracten (cf. analyse p. 7 - 9) zullen derhalve slechts gerealiseerd worden indien het project wordt uitgevoerd.

hebben op de totaliteit van een project. Dat sluit uiteraard niet uit dat het project gefaseerd wordt. De economische evaluatie moet overigens mede aangeven wat de meest optimale fasering is van een project;

- de Commissie zal bij de uitwerking van een voorstel voor optimale projectevaluatie niet enkel het stramien, de inhoud en de methodologie van dergelijke evaluatie behandelen. Er zal eveneens worden aangegeven in welke mate een differentiëring naargelang de schaal van het project nodig is.

Met betrekking tot de besluitvorming over het project

De voorgelegde analyse roept een aantal methodologische vragen op, zeker in vergelijking met sociaal-economische KBA's. Niettemin is de Commissie van oordeel dat

deze vragen voor de beoordeling van het project "hic et nunc" van relatief belang zijn. Dit geldt zeker voor de uitgevoerde analyse met betrekking tot de "440 m kaaimuur". Bij de analyse moeten de terugvloei-effecten als baat* worden geschrapd. Daartegenover staat dat slechts een gedeelte van de sociaal-economische baten gemeten zijn: nl. de havenontvangsten of wat de havengebruikers effectief betalen.

De overige baten voor de havengebruikers (bestaande uit kostenbesparingen en werkgelegenheidsbaten bij goederen-behandeling) zijn niet in rekening gebracht. Zoals verder uiteengezet, is zelfs bij deze beperkte batenberekening het project rendabel, tenminste wat de 440 m. betreft. De Commissie moet zich echter uitspreken over de totaliteit van het project. Ook daar meent de Commissie dat rendabiliteit zal verzekerd zijn (cf. infra).

2. Onderzoek van enkele discussiepunten

Bij een actualisatievoet van 4 % bekomt het project volgens de voorgelegde analyse in de minst gunstige variëte een kosten-batenratio van 2,18.

Omgezet naar opbrengstratio bekomt men 1,15**. Indien werkgelegenheidsbaten*** bij constructie worden in rekening gebracht wordt de opbrengstratio 1,20. De zogenaamde realistische trafiekprognose leidt tot opbrengstratio's van respectievelijk 2,29 en 2,35.

Deze resultaten zijn uiteraard aan onzekerheid onderhevig. In de voorbereidende besprekingen zijn drie discussiepunten aan bod gekomen die nadere analyse vergen.

2.1. Beschrijving van de discussiepunten

2.1.1. Jaarlijkse stijging van havenrechten en concessieprijsen

In de voorgelegde analyse wordt uitgegaan van een jaarlijkse stijging van havenrechten en concessieprijsen. Vermits het gaat over prijsaanpassingen is een dergelijke hypothese niet aanvaardbaar. Er wordt immers een actualisatie doorgevoerd aan de hand van een reële discontovoet (4 % in de standaardberekening). De prijsaanpassingen werden daarom uit de berekeningen geëlimineerd. Er moet echter in acht genomen worden dat

* Ze zijn een onderdeel van de baten, geen bijkomende baten.

** $(B1 - K2)/I: (533,2 - 244,7)/250,8 = 1,15$

Rekening houdend met de meest recente ramingen (286 mln) voor het "goederenoverslaggedeelte" zou de opbrengstratio ongeveer 0,89 % bedragen.

*** Daarbij wordt 20 % van de loonkost in rekening gebracht. Voor de vergelijkbaarheid met andere KBA's ware 97 % respectievelijk 50 % aangewezen en toegepast op 92 % van de loonkost.

de analyse niet werd geactualiseerd, er vonden geen prijsaanpassingen naar 1990 plaats. De huidige rechten overtreffen de aangehouden hypothesen voor het jaar 1990. Dit impliceert dat een kleine onderschatting van de baten is gebeurd.

2.1.2. De trafiekprognose

In de KBA worden voor de betrokken "contracten" 3 alternatieve prognoses uitgewerkt. De belangrijkste verschillen kunnen als volgt worden samengevat (in mln ton - zie onderaan deze pag.). De sterk uiteenlopende resultaten zijn op zich reeds een indicatie van de belangrijke onzekerheid. Dat hangt overigens voor een belangrijk stuk samen met de aard van de trafieken. De marktsituatie van bv. schroottrafieken is van die aard dat vrij moeilijk adequate voorstellingen kunnen worden gemaakt. Daartegenover staat dat de trafieken waarop de bedoelde contracten mikken (meer in het bijzonder shredderschroot en petcoke) een belangrijke aanvulling zijn op de eerder beperkte mogelijkheden terzake in de Vlaamse havens en de concurrentiepositie ten overstaan van Rotterdam gunstig beïnvloeden. Vanuit complementariteit in de Vlaamse havens kan dit als een pluspunt worden beschouwd.

Daarmee is niet uitgesloten dat de trafiekverwachtingen lager kunnen uitvallen dan voorzien. Dergelijke hypothese kan overigens worden ondersteund door de vaststelling dat bij de onderscheiden varianten de maximale goederenoverslag/meter kaailengte sterk uiteenloopt en vrij hoog is: respectievelijk 4.300 ton, 7.500 ton en 8.100 ton. Bij deze hoge ratio's moet wel worden in acht genomen dat er een integratie van activiteiten op de achterliggende terreinen zal gebeuren.

Daarom werd onderzocht wat de minimale trafiek moet zijn om de opbrengstratio gelijk te maken aan nul.

2.1.3. Een analyse van de totale investering

De Commissie moet adviseren over de aanleg van een geleidingsconstructie van 1300 m, maar beschikte slechts over een onderzoek voor een kaaimuur van 440 meter. Dit plaatst de Commissie voor een belangrijke moeilijkheid. Niettemin kan op basis van de beschikbare gegevens toch wel enige indicatie gegeven worden over de rendabiliteit van het totale project.

Daarbij is al volgt tewerk gegaan:

- de actuele waarde van de totale investering is gemakkelijk te berekenen;
- rekening houdend met een aantal aanpassingen zijn eveneens een gedeelte van de baten te meten, met name de havenontvangsten te realiseren op de kaailengte aan te wenden voor goederenoverslag;
- het (negatief) verschil geeft dan een aanduiding van wat de overige niet gemeten baten zouden moeten opbrengen. De vraag stelt zich dan in hoeverre het realistisch is dat dergelijk niveau aan baten wordt gehaald.

2.2. Resultaten van de bijkomende analyses

De resultaten van de uitgevoerde analyses zijn in onderstaande tabel samengevat. Er werd daarbij telkens uitgegaan van een baten-berekening zonder het terugvloei-effect naar de overheid, maar met inbegrip van de werkgelegenheidsbaten.

minimalistische prognose (a)		realistische prognose		maximalistische prognose	
		ton	index (a=100)	ton	index (a=00)
1995	1,4	1,7	120	2,0	142
2000	1,5	2,2	145	2,5	168
2010	1,7	3,1	182	3,1	183
2023	1,9	3,3	173	3,6	189

TABEL 1: Resultaten van bijkomende analyses versus oorspronkelijke analyse

	minimale trafiekprognose	realistische trafiekprognose
1. oorspronkelijke analyse - opbrengstratio	1,20	2,35
2. nultgroeï havenrechten en concessieprijsen - opbrengstratio	0,67	1,46
3. minimale trafiek voor opbrengstratio = 0	stabilisering van de trafiek op ongeveer 60 % van de verwachte minimale trafiek in 1993: 800.000 ton i.p.v. 1,4 mln ton	
4. minimale actuele waarde van niet gemeten baten bij analyse van totale investeringen*	310 mln	120 mln

* cfr. opmerking i.v.m. de havenrechten op pagina 7 punt 2.1.1.

De belangrijkste vaststellingen zijn de volgende. Er bestaat weinig twijfel over dat bij analyse van enkel de kaailengte bestemd voor goederenoverslag het project rendabel is. Zelfs bij een stabilisering van de trafiek op ongeveer 60 % van de minimale hypothese zijn de onvolledig gemeten baten gelijk aan de kosten.

Het is evenwel nodig de totaliteit van het project te bekijken. In dat geval moet de actuele waarde van de niet gemeten baten gelijk zijn aan respectievelijk 120 en 310 mln (naargelang van de trafiekhypothese). De Commissie acht dit een realistische veronderstelling. Daarbij moet het volgende in acht genomen worden:

- de berekende havenontvangsten zijn een onderdeel van de totale betalingsbereid-

heid van de havengebruikers. Het zogenaamde consumentensurplus is niet meegerekend. In de KBA voor de renovatie van Antwerpen is het Belgisch aandeel in de kostenbesparingen voor havengebruikers ongeveer 45 % van de havenontvangsten. Bij de realistische trafiekprognose volstaat het reeds dat deze kostenbesparingen slechts 20 % bedragen van de havenontvangsten om het totale project rendabel te maken. Bij de minimalistische hypothesen zouden zeker nog andere baten moeten in rekening gebracht worden;

- bij deze andere baten zijn er meer in het bijzonder de werkgelegenheidsbaten bij goederenbehandeling, maar ook de nautische baten (tijdwinst, maar vooral uitsparen van sleepboten) voor het geheel van de trafiek die de toegang tot het grootdok nodig heeft.

§ 2. FASERING EN FINANCIERING

De nota van de minister bevat een tabel met kostenverdeling tussen gewest en havenbeheerder. Tijdens de voorbereidende besprekingen is gebleken dat deze tabel moet worden aangepast.

De gegevens op blz. 6 van de nota uitgaande van de minister moeten vervangen worden door de hiernavolgende Tabel 2.

De voorgestelde investeringen zouden gespreid worden over 3 jaar (1991-1993). Gegeven de aard van het project (meer in

het bijzonder de afsluiting van het renovatieprogramma voor deze zone) is deze fasering aan te houden.

De vooropgezette investeringsbedragen impliceren dat - bij de door de minister voorgestelde fasering - in de periode 1991-1993 748 mln moet worden ingeschreven. Daarmee legt het project bij een havenbudget op het niveau van de ontwerp-begroting 1991 (8,3 mld) volgend beslag op de vrije beleidsruimte:

	havenbudget niveau 1991	onvermijdbare uitgaven en reeds besliste projecten	vrije beleidsruimte	toegang Grootdok	aandeel in beleidsruimte
1991	8,3 mld	5,5 mld	2,8 mld	0,270 mld	9,45 %
1992	8,3 mld	5,0 mld	3,3 mld	0,228 mld	6,87 %
1993	8,3 mld	4,5 mld	3,8 mld	0,250 mld	6,56 %

TABEL 2: Kostenverdeling Gewest - Havenbeheerder

	Raming	Verdeel- sleutel	Aandeel Gewest	Aandeel Stad
- Vertikale oever- verdediging (excl. slagkaai) incl. alle baggerwerken	519	100/0	519	-
- Goederenoverslagkaai	28680/20	229	57	
TOTAAL	805	-	748	57

De uitgave ten laste van de Stad (excl. BTW) bedraagt 49 miljoen.

III. CONCLUSIES EN VOORSTELLEN

1. Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Commissie slechts kunnen beschikken over een onvolledige analyse. Onvolledig, omdat de analyse slechts betrekking heeft op een gedeelte van het project (440 m van de totale te bouwen constructie van 1300 m, of ongeveer 36 % van het totale investeringsbedrag). Een dergelijke analyse kan slechts leiden tot een advies over een gedeelte van het project. De Commissie wenst zulke situatie voor de toekomst ten allen prijze te vermijden. De Commissie neemt zichzelf voor op korte termijn voorstellen te formuleren over een optimale evaluatie van haveninvesteringen, maar wenst ondertussen te benadrukken dat nieuwe investeringsprojecten op deze manier niet meer voor advisering in aanmerking kunnen komen.
2. De voorgelegde analyse kan in geen geval bestempeld worden als een sociaal-economische KBA. Dat impliceert meer in het bijzonder dat in termen van een KBA-methodiek terugvloei-effecten van niet opgenomen privé-investeringen ten onrechte werden in rekening gebracht (tenminste in een aantal varianten). Daartegenover staat dat heel wat andere sociaal-economische baten buiten beschouwing werden gelaten.
3. Op basis van de bijkomende analyses in dit advies samengevat, besluit de Commissie:
 - dat het gedeelte van het project bestemd voor goederenoverslag onmiskenbaar een rendabele investering is;
 - dat dit gedeelte evenwel niet uit te voeren is zonder het geheel van het project uit te voeren. De uitgevoerde berekeningen voor de totaliteit van het project zijn evenwel van die aard dat rendabiliteit ook voor de totale investering via een KBA zou aan te tonen zijn. Dit project beoogt in eerste instantie een verbetering van de nautische toegankelijkheid tot het Grootdok en moet beschouwd worden als een sluitstuk van de reeds uitgevoerde renovatiewerken.
4. Op grond van deze overwegingen adviseert de Commissie de opname van het project in het driejarenprogramma 1991-1993 volgens de fasering aangehouden in dit advies. ■





**ADVIES M.B.T.
RICHTLIJNEN VOOR DE
ECONOMISCHE
EVALUATIE VAN
HAVENPROJECTEN**

Brussel, 19 december 1990.

1. Ter inleiding

Tot nu toe heeft de Commissie over drie havenprojecten geadviseerd op basis van een economische evaluatie. Naar aanleiding van deze adviezen zijn diverse opmerkingen geformuleerd m.b.t. de gewenste inhoud en aanpak van dergelijke evaluaties in de toekomst.

De Commissie heeft er zich dan ook toe geëngageerd om daarover een voorstel uit te werken. Het is immers nodig terzake over éénduidige richtlijnen te beschikken die van toepassing zijn op alle voor te leggen projecten.

Bij de uitwerking van dit voorstel is de Commissie uitgegaan van enkele algemene uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn de volgende.

1.1. De Commissie benadrukt het onmiskenbaar belang van een wetenschappelijk verantwoorde economische evaluatie van havenprojecten.

Daar kan niet aan getwijfeld worden. Tot nu toe is economische evaluatie (onder de vorm van een K.B.A.) vooral een instrument geweest om de opname van havenprojecten in het overheidsbudget te verantwoorden. Daarnaast moet het een essentieel instrument worden om vanuit het oogpunt van havenbeleid en globale economie de meest optimale beslissing voor te bereiden.

1.2. De economische evaluatie kan daaraan beantwoorden als ze informatie geeft over **alle relevante elementen die bij de besluitvorming van belang zijn.**

Volgende bedenkingen dienen daarbij gemaakt:

- *Ten eerste*, een afweging van voor- en nadelen (of baten en kosten) van een project is meer dan een "ad hoc" naast mekaar plaatsen van uiteenlopende effecten. Als het daartoe beperkt blijft dan levert de economische evaluatie een zeer matige bijdrage tot de besluitvorming. Er moet duidelijk worden aangegeven wat de rendabiliteit en de specifieke bijdrage van het project voor de globale economie inhoudt. De economische evaluatie moet aangeven hoe deze bijdrage het best wordt benaderd.

- *Ten tweede*, moet de economische eva-

luatie een geïntegreerde, toegankelijke evaluatie van een haveninvesteringsproject vormen, op basis waarvan een éénduidige besluitvorming bereikt kan worden.

De basis van elke economische evaluatie voor een havenproject is dan ook de volgende vraag: waarover moet de Commissie en het Beleid geïnformeerd worden om een afgewogen advies en beslissing te kunnen nemen over het project?"

1.3. Voor het uitvoeren van een economische evaluatie zijn technieken beschikbaar. Eén zaak is echter duidelijk: een analyse haalt niet alleen haar waarde uit de gevolgde methode, maar eveneens uit de basisgegevens waarvan wordt uitgegaan. Voor havenprojecten worden deze basisgegevens onmiskenbaar geleverd door een degelijk marktonderzoek. De uiteindelijk gehanteerde trafiekprognoses (en vooral de plausibiliteit ervan) zijn de belangrijkste basis voor elke analyse. Ze blijken echter vooralsnog vrij summier te worden behandeld. Op dat vlak is in elk geval een andere aanpak noodzakelijk.

Op basis van deze uitgangspunten heeft de Commissie een voorstel uitgewerkt. Hierin zijn **de algemene richtlijnen** opgenomen die in de projectevaluatie moeten aangehouden worden. De Commissie rekent erop dat de Gemeenschapsminister dit voorstel goedkeurt zodanig dat deze richtlijnen in voege treden van zodra de Gemeenschapsminister dit voorstel heeft goedgekeurd.

Bij de concrete uitvoering van deze richtlijnen zullen er zich ongetwijfeld nog technische problemen stellen, meer in het bijzonder de noodzaak aan uniforme criteria. Het is aangewezen dat de Gemeenschapsminister zo snel mogelijk de nodige stappen zet om aan deze problemen een algemene oplossing te geven. Daarvoor zal meer in het bijzonder specifiek onderzoek nodig zijn. De Commissie wil daaraan meewerken. Op basis van dit onderzoek kan de inhoudelijke uitwerking van de hieronder voorgestelde projectevaluatie nog aangepast worden.

Het hierna uitgewerkt voorstel bevat volgende onderdelen:

- de inhoud van de voor te leggen projectevaluatie (punt 2),

- de plaats van de projectevaluatie in de planning van haveninvesteringen (punt 3),
- de uitvoering en presentatie van project-evaluatie (punt 4).

De richtlijnen die hierna worden uitgewerkt hebben uiteraard enkel betrekking op projecten die moeten voorgelegd worden aan de Commissie (nl. 300 mln of meer)

2. De inhoud van de voor te leggen projectevaluaties

De economische evaluatie van projecten waarover de Vlaamse Havencommissie moet adviseren dient volgende onderdelen te bevatten. Belangrijk hierbij is dat deze verschillende onderdelen een geïntegreerde evaluatie vormen. Conform het besluit over de VHC bevat dit voorstel niet de opmaak van milieu-effectrapporten (MER). Voorzover dergelijke rapporten beschikbaar zijn zouden de resultaten ervan aan de Commissie moeten kenbaar gemaakt worden, zodanig dat de Commissie ze kan betrekken in haar besluitvorming.

2.1. Onderzoek van het project op basis van marktverkenning en mogelijkheden/knelpunten in de Vlaamse havens (analyse van vraag en aanbod)

Elke economische evaluatie vertrekt van trafiekprognoses. Het blijven uiteindelijk steeds ramingen, waarbij onzekerheid steeds aanwezig is.

De evaluatie kan zich echter niet beperken tot een aantal algemene hypothesen of vooruitzichten van een operator.

De gehanteerde trafiekvoorspellingen moeten minstens ondersteund worden door prospectief marktonderzoek, op basis van capaciteitsgebonden trafiekprognoses.

2.1.1. Een gedegen trafiekprognose

De projectevaluatie moet een strategische positionering van de haven binnen de te verwachten trafiekontwikkelingen in de noordelijke havenrange en binnen de Vlaamse havens in het bijzonder bevatten. Het is bv. niet voldoende te veronderstellen dat met het project het marktaandeel van de haven voor de betrokken trafieken zal toenemen of dat de te verwachten trafiek zal overeenstemmen met de vooropgezette capaciteit van de geplande terminal. Er moet

ook worden aangegeven in welke mate dergelijke hypothese redelijk is. Dat kan meer in het bijzonder door:

- een toetsing aan algemene gegevens inzake internationale handel en aan inzichten uit de diverse betrokken sectoren;
- een analyse van technische en economische kenmerken van de betrokken markt (bv. evolutie van scheepstypes, strategie van rederijen...).

2.1.2. Een oordeelkundige capaciteitsanalyse

De projectevaluatie dient eveneens een analyse van mogelijkheden en knelpunten in de eigen haven en de overige Vlaamse havens te bevatten. Een havenproject verandert onvermijdelijk de concurrentie waaronder havens en havenbedrijven opereren. Een analyse van de bestaande capaciteit en capaciteitsbenutting (relevant voor het project) is noodzakelijk. Een dergelijke analyse moet zo goed mogelijk de diverse parameters van capaciteit benaderen (relatie supra- en infrastructuur, de nood aan reservecapaciteit, de niet-uitwisselbaarheid van capaciteiten...), d.i. rekening houdend zowel met kwantitatieve als met kwalitatieve aspecten.

Bovendien dient deze analyse een aanduiding van de weerslag van het project op de onderlinge positie van de Vlaamse havens en van interne verschuivingen van activiteiten binnen de eigen havens ten gevolge van het project te bevatten.

Deze analyse dient tevens aangevuld met een raming van aan- en afvoerstromen langs de landzijde ten gevolge van het project, met uitsplitsing naar vervoermodi. Dit onderdeel moet de nodige inputs verschaffen voor het beleid t.a.v. de vervoermodi. Het is niet de taak van een projectevaluatie om aan te geven wat daarvoor aan eventuele investeringen moeten uitgevoerd worden, laat

staan dat deze investeringen bij de K.B.A. (cf. infra) langs de kostenzijde aan het project moeten aangerekend worden.

De gegevens (onder 2.1.1. en 2.1.2.) zijn niet enkel van wezenlijk belang voor de uitwerking van de overige onderdelen van de project-evaluatie. Ze zijn eveneens de basis voor de projectformulering: de technische en economische kenmerken van het project (lay-out van het project, fasering, eventuele varianten...). De verantwoording van het project (met zijn technische en economische kenmerken) moet meer in het bijzonder daarop worden gesteund.

De hierboven voorgestelde elementen dienen in elke projectevaluatie aanwezig te zijn. Het ligt voor de hand dat naar gelang van de aard van de projecten - bv. uitgesproken nautische projecten - deze elementen niet steeds relevant zijn.

Zoals hierboven reeds aangegeven zullen zich bij de uitwerking van deze onderdelen meer algemene problemen stellen. Lopende en op te zetten onderzoeksprogramma's (bv. globale trafiekprognose voor de Vlaamse havens, raming van capaciteit...) zijn daarvoor belangrijk. Het niet beschikbaar zijn van dergelijke resultaten op dit ogenblik mag evenwel geen aanleiding zijn om in de projectevaluaties dergelijke analyses weg te laten.

2.2. De economische evaluatie zelf

De economische evaluatie bestaat uit twee delen.

2.2.1. De sociaal-economische kosten-batenanalyse

Naar aanleiding van de reeds uitgebrachte adviezen heeft de Commissie het wezenlijk belang van een uniforme sociaal-economische K.B.A. benadrukt. De K.B.A. is het aangewezen instrument om op een consistente wijze (zonder dubbeltellingen, rekening houdend met de reële economische kost...) het project te beoordelen vanuit globaal economisch standpunt. Een havenproject resulteert in transporteconomische voordelen. Deze transporteconomische voordelen zijn een correcte weergave van de reële bijdrage aan de economie. In dit opzicht blijft voor de Commissie de sociaal-economische K.B.A. het instrument om

de maatschappelijke rendabiliteit te meten. Het gebruikelijke onderscheid tussen internationaal en nationaal standpunt dient daarbij gemaakt.

Men kan hierbij ook opteren voor de uitwerking van een sociaal-economische K.B.A. vanuit zuiver Vlaams standpunt. Hierbij wenst de Commissie volgende bemerkingen te maken.

De techniek van kosten-batenanalyse kan toegepast worden niet alleen uit een internationaal standpunt en uit het standpunt van de Belgische economie, maar even goed uit het standpunt van de Vlaamse economie. Uit technisch standpunt is het Vlaamse standpunt alleen iets moeilijker, omdat niet alle statistieken geregionaliseerd zijn.

De Commissie wijst op de implicaties die het tot Vlaanderen beperkte standpunt zou hebben: niet alleen de BTW-opbrengsten, maar ook de bijdragen voor sociale zekerheid en de directe belastingen, alle transfert-betalingen naar de centrale overheid verdwijnen dan uit de baten. Ook de transportkostenbesparingen van Brusselse en Waalse verzenders, nog aanwezig in de kosten-batenanalyse uit Belgisch standpunt, vervallen dan. Van die trafiek blijven alleen de werkgelegenheidsbaten over, voor zover zij toevloeien aan in Vlaanderen gevestigde werknemers en bedrijven.

Men kan duidelijk de kosten-batenanalyse op deze manier opzetten. De Commissie acht het evenwel niet verantwoord een evaluatie van havenprojecten uit te voeren vanuit een dergelijk standpunt. Op die manier wordt immers voorbijgegaan aan de weerslag van een havenproject op de concurrentiepositie van een haven in de aan- en afvoer van goederen van buiten het gewest en het belang daarvan voor de havenbedrijven. Overigens wordt bv. wel inzicht gegeven in financiële stromen voor de overheid onder punt 2.2.2. (cf. infra).

2.2.2. Een economische impact studie (E.I.S.)

Voor projecten met een grote invloed op de structuur van de havenactiviteiten en het globaal havenbeleid is het aangewezen een volledige Input-Output analyse uit te voeren, gebaseerd op aangepaste matrices van interindustriële relaties. De concrete projectevaluatie bevat een

raming van productie-, inkomens- en tewerkstellingseffecten ten gevolge van de verhoogde havenactiviteiten (direct en indirect). Binnen dit onderdeel moet een analyse opgenomen worden van de weerslag van het project (met name de nieuwe havenactiviteiten die daaruit voortvloeien) op het industriële weefsel en op de financiële stromen voor de publieke sector (havenbesturen en overheid). De analyse van deze stromen is echter geen aanleiding om bij de K.B.A. ten onrechte transferten op te nemen.

Naar de concrete toepassing van bovenvermeld schema van economische evaluatie van havenprojecten, stelt de Commissie volgende richtlijnen voorop.

De Commissie is van oordeel dat het hierboven voorgestelde schema moet worden

aangehouden bij elke projectevaluatie, voor advies voor te leggen aan de VHC. Een onderscheid maken in functie van de investeringskost van het project leidt onvermijdelijk tot arbitraire keuzes.

Met dien verstande dat de Commissie wel van oordeel is dat dergelijke analyse niet moet worden toegepast op de projecten met een kostprijs lager dan 300 mln en deze hoger dan 300 mln, die thuishoren in rubriek 2 van het VHC-Advies over het driejarenprogramma 1991-1993 (buitengewoon onderhoud, instandhoudings- en verbeteringswerken).

Naargelang van de aard en de omvang van de projecten zal de mate waarin de verschillende onderdelen zullen uitgewerkt worden, verschillen. Het is wel noodzakelijk steeds aan te geven waarom bepaalde onderdelen al dan niet onderzocht worden.

3. De plaats van de projectevaluatie in de planning van haveninvesteringen

In het advies over het driejarenprogramma heeft de Commissie - zij het algemeen - een schema van globale planningsbepaling opgenomen:

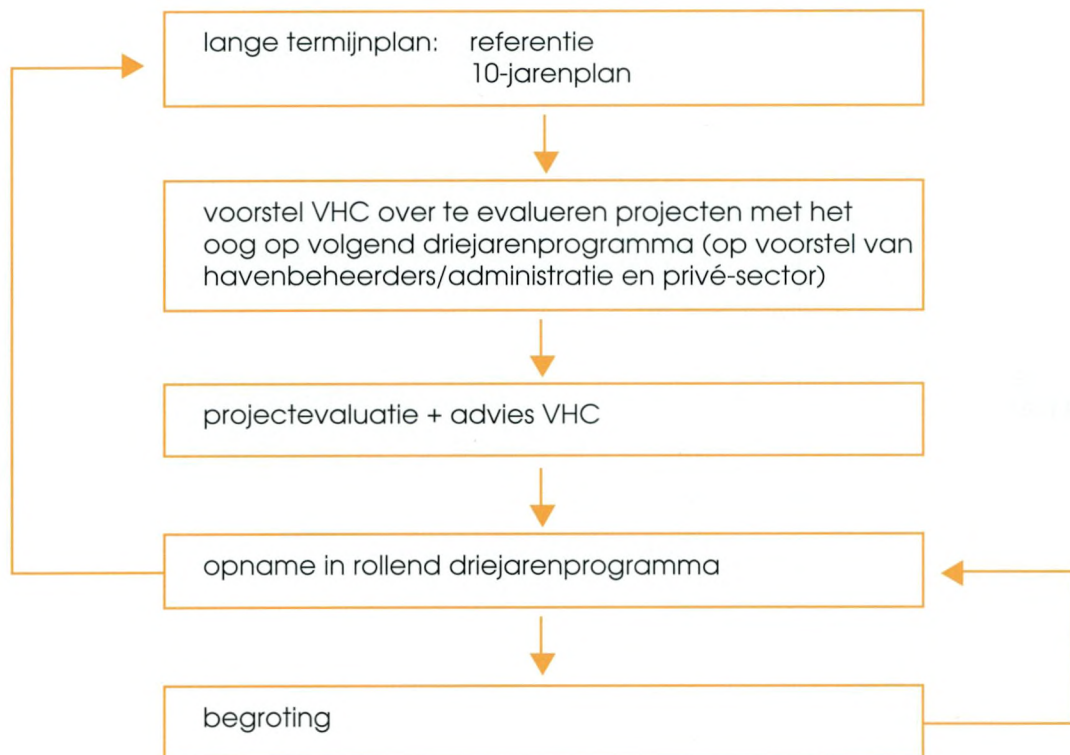
- het niveau van strategische beslissingen, over de toekomstige uitbouw in functies van iedere haven en met aanduiding van "Grote havenprojecten".
- de omzetting ervan in concrete investeringsprojecten met timing (en planning op het gewestbudget) na een projectevaluatie. Jaarlijks duidt het driejarenprogramma aan welke projectevaluaties moeten uitgevoerd worden en worden de uitgevoerde eva-

luaties eventueel omgezet in concrete fasering.

De Vlaamse Havencommissie heeft de werkzaamheden voor deze lange termijnplanning aangevat. Een dergelijk plan (een 10-jarenplan) komt uiteraard niet in de plaats van de projectevaluaties.

Het uit te werken 10-jarenplan zal het referentiekader worden van de VHC waarbinnen de havenbesturen en/of administratie, privé-sector hun onderscheiden projecten zullen voorbereiden en voor definitieve advisering zullen voorleggen aan de Commissie.

Schematisch kan dat vereenvoudigd als volgt voorgesteld worden:



Zoals uit de nu reeds behandelde projecten blijkt mag men aannemen dat voor de meeste toekomstige projecten rendabiliteit zal kunnen aangetoond worden. Knelpunt zal in dit geval - bij beperkte budgettaire middelen - de **rangschikking en fasering** zijn van rendabele projecten.

Om die reden is het van essentieel belang dat in het kader van de voorbereiding van het driejarenprogramma de projectevaluaties daartoe ook een bijdrage bevatten. Dat

wordt het meest bevorderd door een **simultane behandeling en bespreking** van de projecten die voorgesteld worden voor opname in het eerstvolgend driejarenprogramma. Dat betekent niet dat de opname van projecten en de prioriteit ervan een louter "mechanische" toepassing wordt van de bekomen opbrengstratio's. Het geheel van de projectevaluatie (met meer in het bijzonder de marktverkenning en positionering van het project in de marktontwikkelingen) is de basis voor de besluitvorming.

4. Uitvoering en presentatie van de projectevaluatie

De uitvoering van de projectevaluatie ligt bij de indiener van het project: havenbestuur, en/of administratie en privé-sector. Zoals uit vorig punt blijkt heeft de VHC de intentie om in samenspraak met alle betrokkenen telkens voorafgaandelijk een advies te geven over de te evalueren projecten met het oog op het eerstvolgend driejarenprogramma. De Commissie is evenwel geen opdrachtgever en komt dan ook niet tussen in de uitvoering van de projectevaluatie. Zij zal wel onderzoeken of de voorgelegde projectevaluatie beantwoordt aan de hierboven

voorgestelde inhoud (en de daarbij aangegeven onderdelen).

Bovendien moeten de verschillende onderdelen geïntegreerd worden in één evaluatierapport. Overigens zijn de onderdelen in grote mate ook met elkaar inhoudelijk verbonden.

Dergelijke integratie wordt het best verwezenlijkt binnen het kader van een stuurgroep, waarin naast de verschillende onderzoekers ook de betrokkenen op het niveau van de lokale havengemeenschap en de gewestelijke administratie vertegenwoordigd zijn. ■

Bijlage 2

STATISTISCHE BIJLAGE

De Commissie heeft de optie genomen om in het jaarverslag een statistische bijlage op te nemen die een overzicht geeft van de realisaties van de belangrijkste Vlaamse havens. In dit eerste jaarverslag werden enkele algemene statistieken bijeengebracht. In de volgende jaarverslagen zal het statistische deel verder worden uitgewerkt.

In de tabellen/grafieken 1 tot en met 4 wordt, per haven, de trafiek weergegeven in **geloste** ton voor vier verschillende goederengroepen. Onder "Liquid Bulk" worden de goederen verstaan die met tankers worden vervoerd. "Dry Bulk" groepeerde de droge massagoederen en de goederen voor combinatie-schepen (zowel vloeibare als droge massagoederen). De eenheidsladingen zoals containers, roll-on-roll-off en lash alsook de combinaties ervan worden gegroepeerd onder de noemer "Unit Loads". Tenslotte worden de goederen die vervoerd worden met de conventionele vrachtschepen weergegeven in de kolom "Conventional Cargo".

Hierin werden ook de goederen vervat die in passagiersschepen en passagiers/vrachtschepen worden vervoerd.

De tabellen/grafieken 5 tot en met 8 geven de **ladingen** weer per haven voor de verschillende groepen.

In de tabellen/grafieken 9 en 10 worden de situaties van de vier belangrijkste havens samengevat in geloste resp. geladen ton.

In de tabellen/grafieken 10 en 12 werden de totalen in lossingen en ladingen van de vier havens naast elkaar gezet teneinde een overzicht te geven van de Vlaamse situatie.

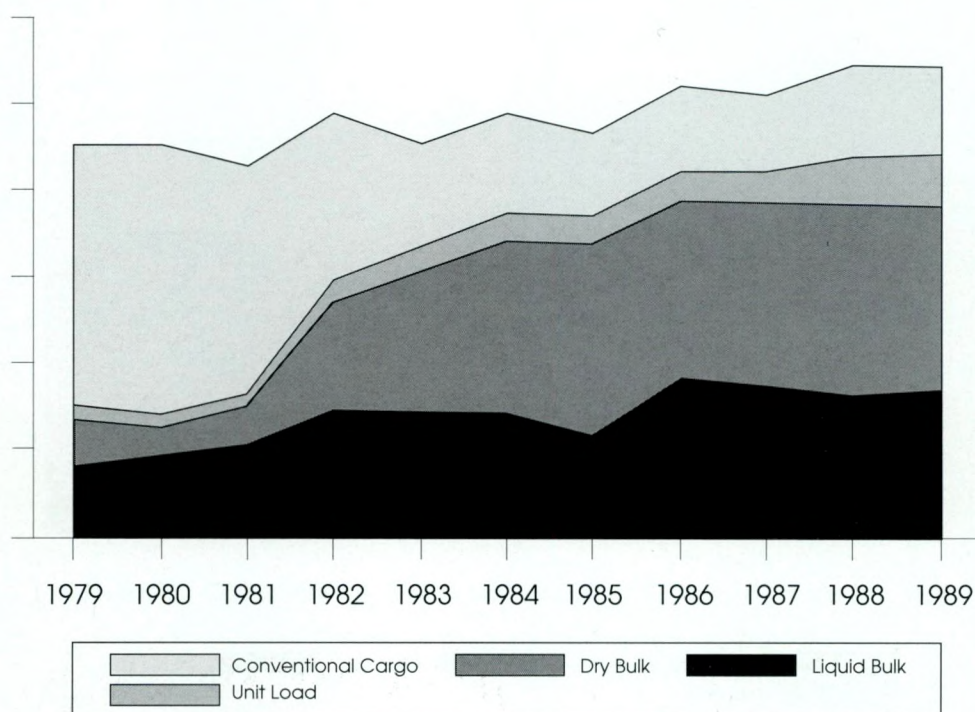
De Benelux Zeehavenstatistieken, die werden opgesteld aan de hand van NIS-gegevens, dienden als basis voor de tabellen en grafieken. Aggregatie en verdere verwerking van de data werd gerealiseerd door de Dienst Transporteconomie van het RUCA en het secretariaat van de Vlaamse Havencommissie.

TABEL 1:

Haven van Antwerpen - Lossingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	7817	5778	1740	30197	45532
1980	9119	3569	1808	30931	45427
1981	10642	4269	1967	26494	43372
1982	14633	12994	2372	19465	49464
1983	14636	16441	2858	12191	46126
1984	14639	19990	3358	11470	49457
1985	12255	21817	3572	9775	47419
1986	18804	20337	3648	9939	52728
1987	17823	20958	4114	9000	51895
1988	17058	21979	5584	10987	55608
1989	17017	22116	5944	10136	55213

GRAFIEK 1:



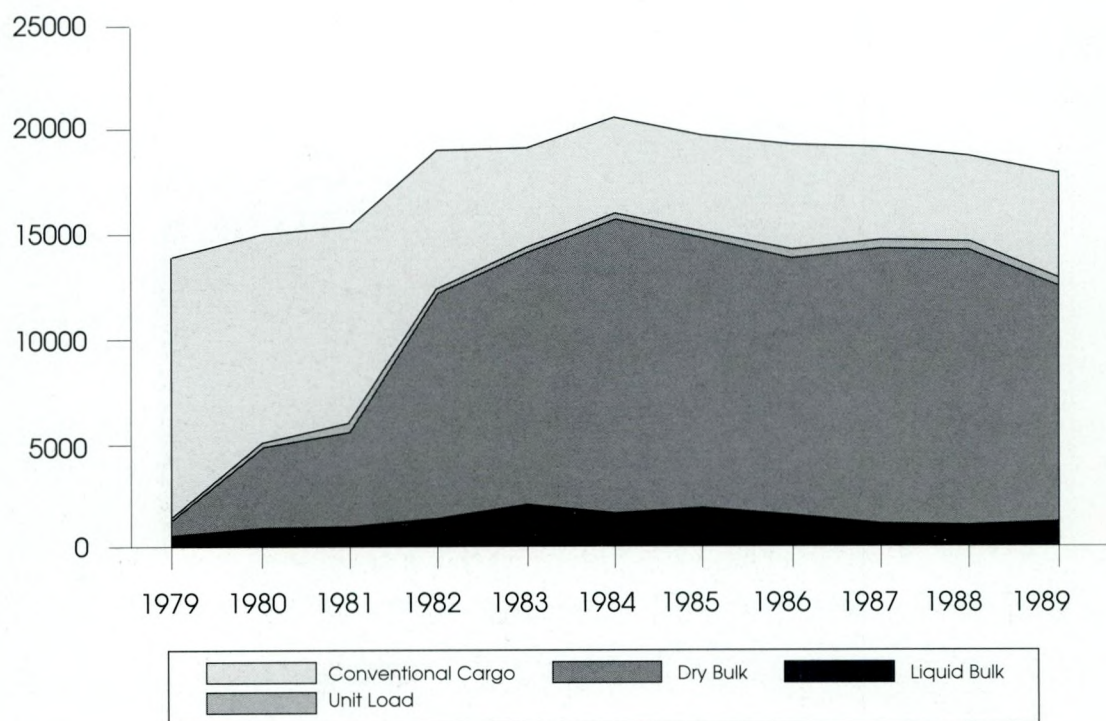
TABEL 2:

Haven van Gent - Lossingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	491	590	276	12640	13997
1980	893	4022	215	9901	15031
1981	996	4578	196	9737	15507
1982	1413	10960	287	6594	19254
1983	2247	12020	303	4660	19230
1984	1739	14090	309	4635	20773
1985	2209	12709	326	4737	19981
1986	1748	12519	335	4830	19432
1987	1503	13170	385	4337	19395
1988	1311	13148	449	4115	19023
1989	1593	11062	584	4917	18156

GRAFIEK 2:

**Haven van Gent
Lossingen in 1000 Ton**



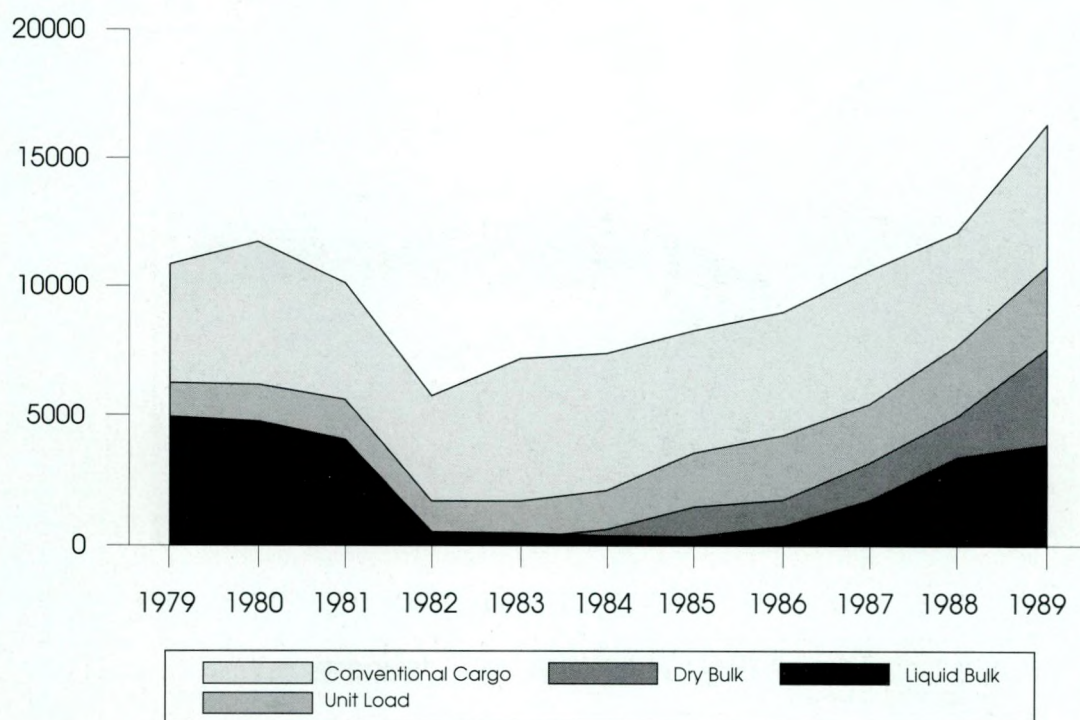
TABEL 3:

Haven van Zeebrugge - Lossingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	4838	92	1356	4513	10799
1980	4688	58	1311	5608	11665
1981	3892	19	1539	4736	10186
1982	491	20	1237	3932	5680
1983	348	36	1323	5308	7015
1984	276	192	1538	5216	7222
1985	317	1052	2049	4665	8083
1986	687	972	2442	4690	8791
1987	1668	1364	2243	5173	10448
1988	3193	1575	2686	4508	11962
1989	3714	3669	3299	5436	16118

GRAFIEK 3:

Haven van Zeebrugge Lossingen in 1000 Ton



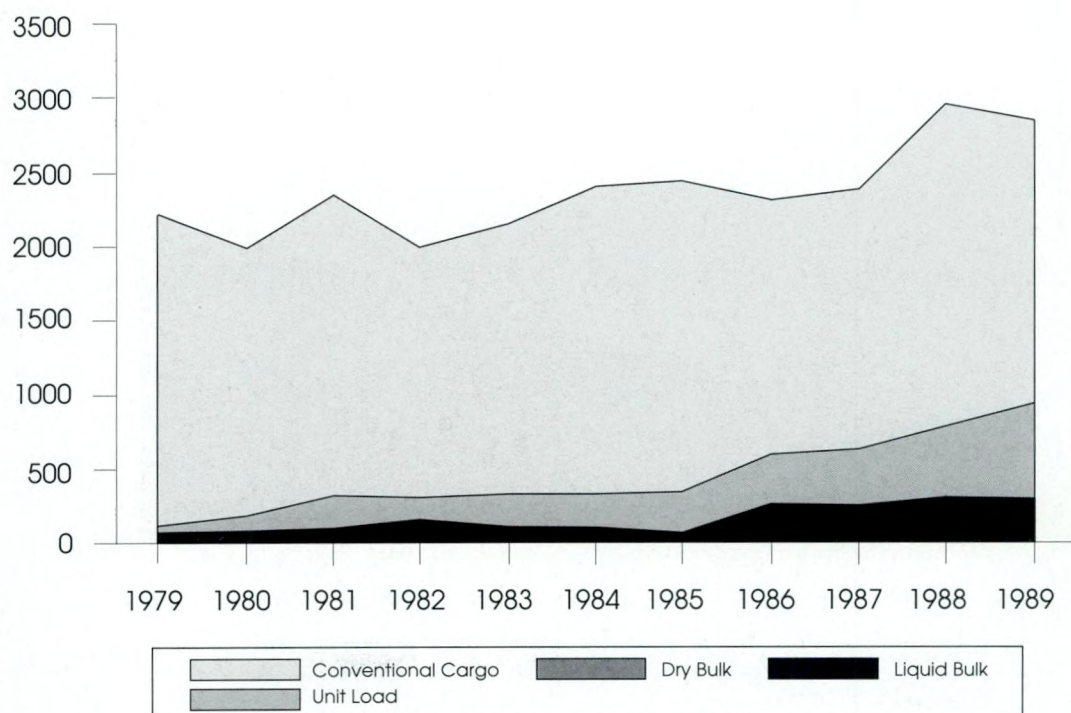
TABEL 4:

Haven van Oostende - Lossingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	66	0	41	2116	2223
1980	79	9	102	1819	2009
1981	96	2	224	2040	2362
1982	162	2	171	1670	2005
1983	126	2	218	1836	2182
1984	131	0	234	2079	2444
1985	104	1	279	2097	2481
1986	306	0	338	1708	2352
1987	303	0	391	1749	2443
1988	367	0	473	2180	3020
1989	347	1	652	1915	2915

GRAFIEK 4:

Haven van Oostende Lossingen in 1000 Ton



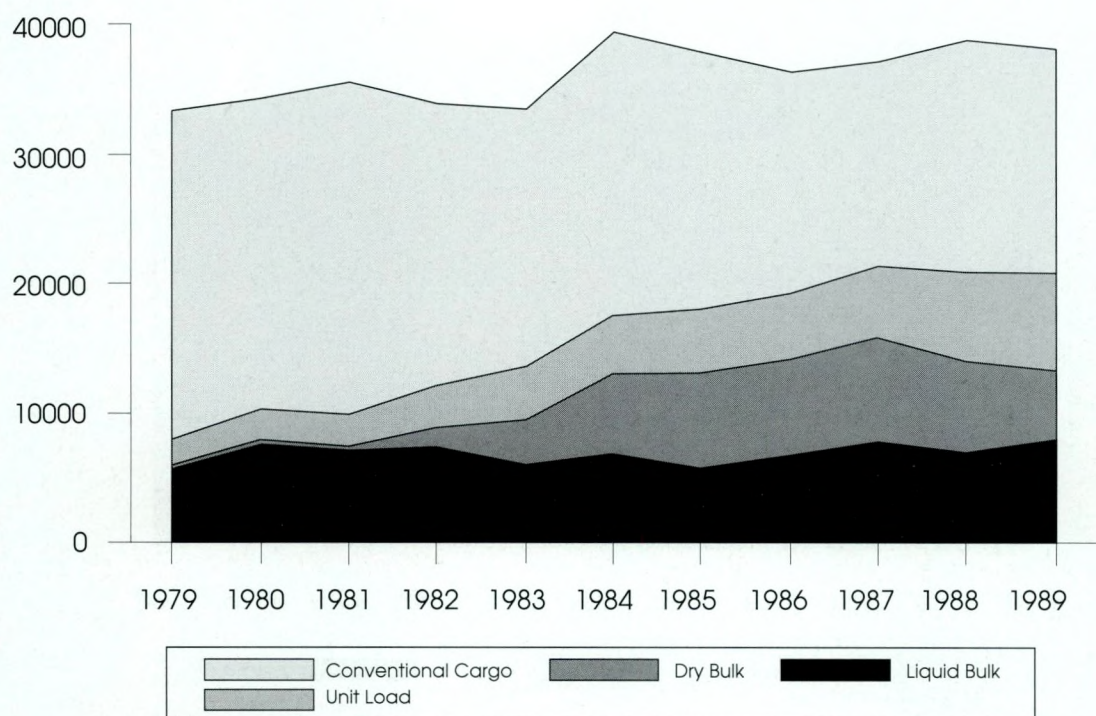
TABEL 5:

Haven van Antwerpen - Ladingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	5588	348	2006	25264	33206
1980	7468	408	2245	24058	34179
1981	6943	176	2723	25548	35390
1982	7303	1324	3308	21875	33810
1983	6104	3084	4122	20104	33414
1984	6849	5752	4809	22034	39444
1985	5571	7187	5149	19797	37704
1986	6595	7107	5397	17086	36185
1987	7624	7752	5814	15771	36961
1988	6888	6766	7079	17850	38583
1989	7960	4932	7806	17439	38137

GRAFIEK 5:

Haven van Antwerpen Ladingen in 1000 Ton



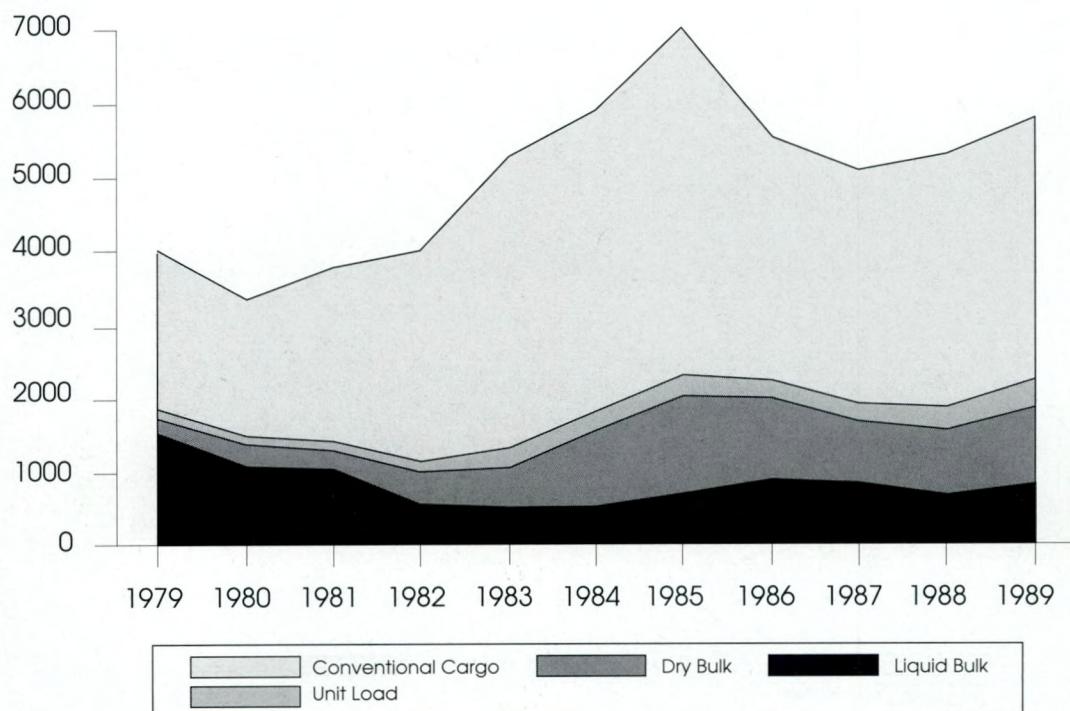
TABEL 6:

Haven van Gent - Ladingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	1497	219	166	2145	4027
1980	1073	294	148	1871	3386
1981	1042	248	141	2350	3781
1982	570	453	167	2816	4006
1983	529	563	252	3949	5293
1984	487	1063	279	4065	5894
1985	650	1366	300	4643	6959
1986	887	1096	254	3302	5539
1987	848	810	285	3140	5083
1988	706	838	350	3416	5310
1989	805	1032	411	3529	5777

GRAFIEK 6:

Haven van Gent Ladingen in 1000 Ton



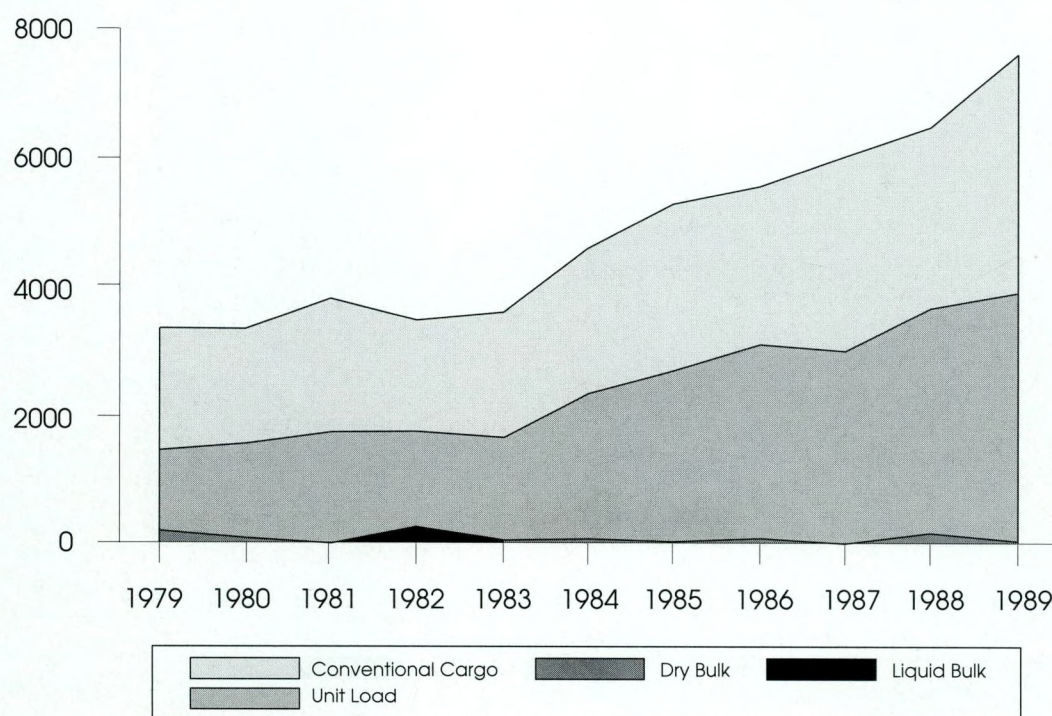
TABEL 7:

Haven van Zeebrugge - Ladingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	55	174	1247	1879	3355
1980	43	72	1451	1827	3393
1981	44	48	1609	2117	3818
1982	219	38	1501	1708	3466
1983	24	21	1579	1994	3618
1984	22	56	2250	2266	4594
1985	19	43	2591	2630	5283
1986	3	63	3069	2418	5553
1987	6	10	2967	3041	6024
1988	4	130	3567	2791	6492
1989	7	68	3834	3720	7629

GRAFIEK 7:

Haven van Zeebrugge Ladingen in 1000 Ton



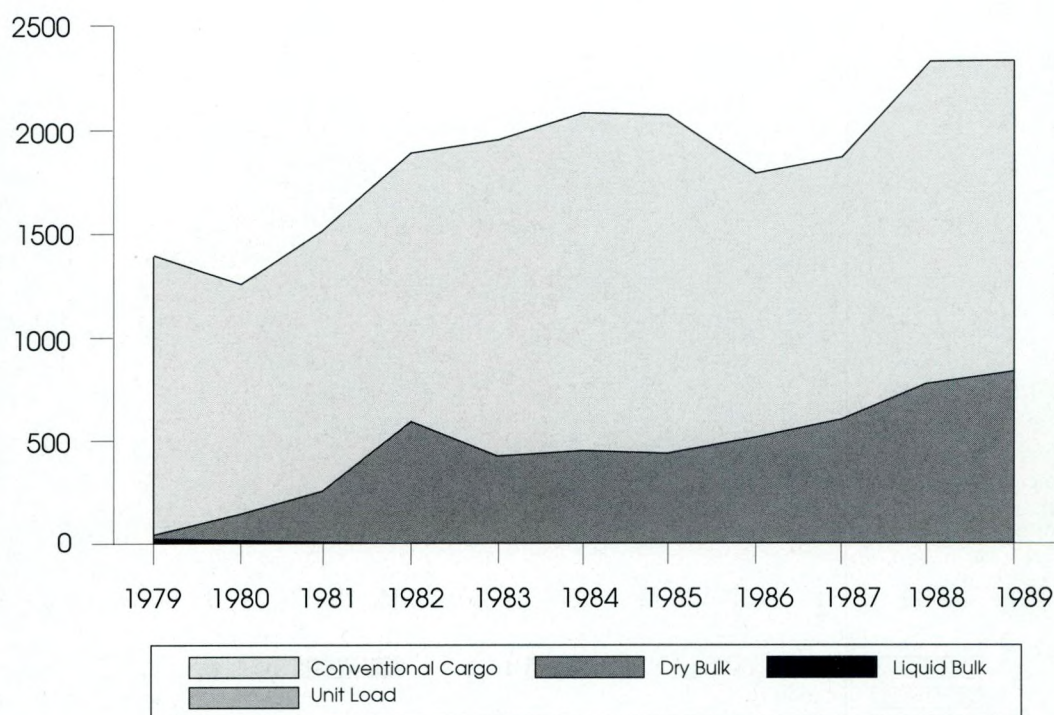
TABEL 8:

Haven van Oostende - Ladingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	18	0	32	1343	1393
1980	7	8	132	1113	1260
1981	12	1	253	1264	1530
1982	4	4	590	1300	1898
1983	7	0	420	1533	1960
1984	1	0	442	1643	2086
1985	1	0	434	1631	2066
1986	4	0	515	1268	1787
1987	4	0	604	1253	1861
1988	2	7	767	1549	2325
1989	5	0	834	1485	2324

GRAFIEK 8:

Haven van Oostende Ladingen in 1000 Ton



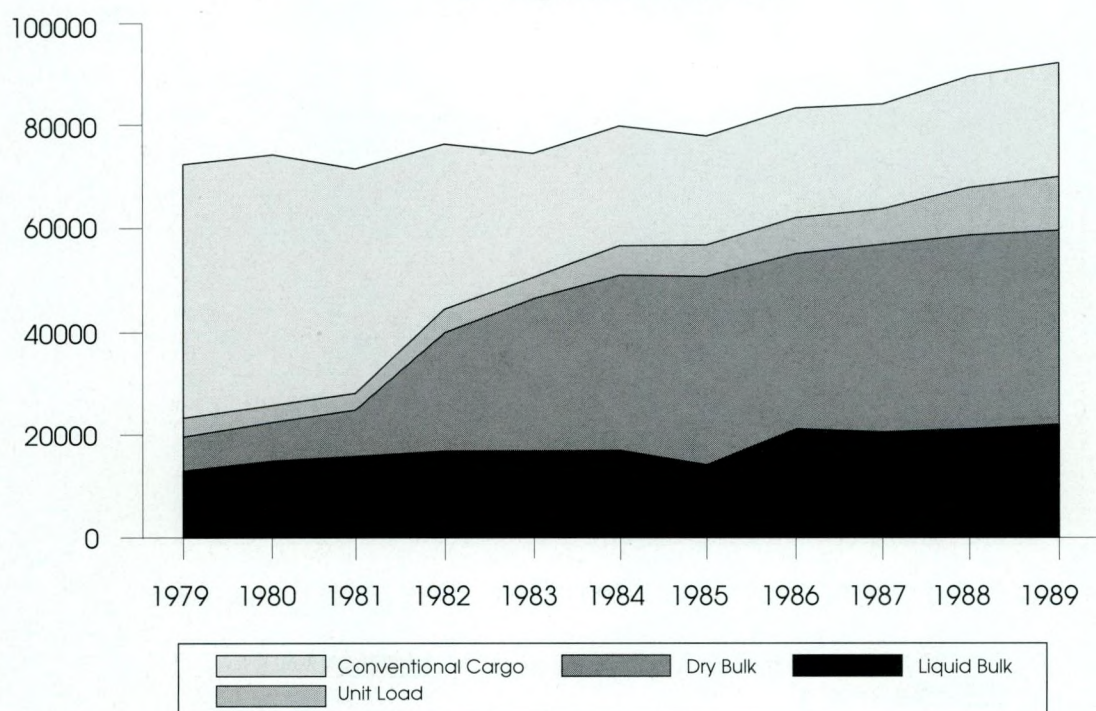
TABEL 9:

Totaal Vlaamse Havens - Lossingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	13212	6460	3413	49466	72551
1980	14779	7658	3436	48259	74132
1981	15626	8868	3926	43007	71427
1982	16699	23976	4067	31661	76403
1983	17357	28499	4702	23995	74553
1984	16785	34272	5439	23400	79896
1985	14885	35579	6226	21274	77964
1986	21545	33828	6763	21167	83303
1987	21297	35492	7133	20259	84181
1988	21929	36702	9192	21790	89613
1989	22671	36848	10479	22404	92402

GRAFIEK 9:

**Vlaamse Havens
(Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende)
Lossingen in 1000 Ton**



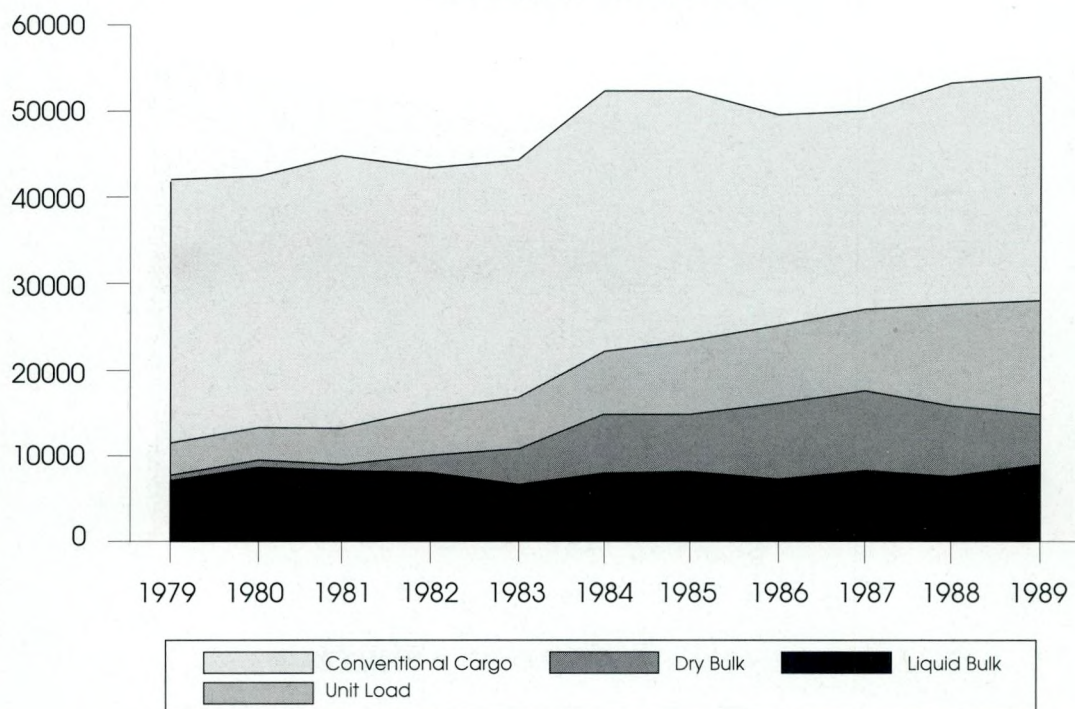
TABEL 10:

Totaal Vlaamse Havens - Ladingen in 1000 Ton

	Liquid Bulk	Dry Bulk	Unit Load	Conventional Cargo	Totaal
1979	7158	741	3451	30631	41981
1980	8591	782	3976	28869	42218
1981	8041	473	4726	31279	44519
1982	8096	1819	5566	27699	43180
1983	6664	3668	6373	27580	44285
1984	7359	6871	7780	30008	52018
1985	6241	8596	8474	28701	52012
1986	7489	8266	9235	24074	49064
1987	8482	8572	9670	23205	49929
1988	7600	7741	11763	25606	52710
1989	8777	6032	12885	26173	53867

GRAFIEK 10:

**Vlaamse Havens
(Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende)
Ladingen in 1000 Ton**



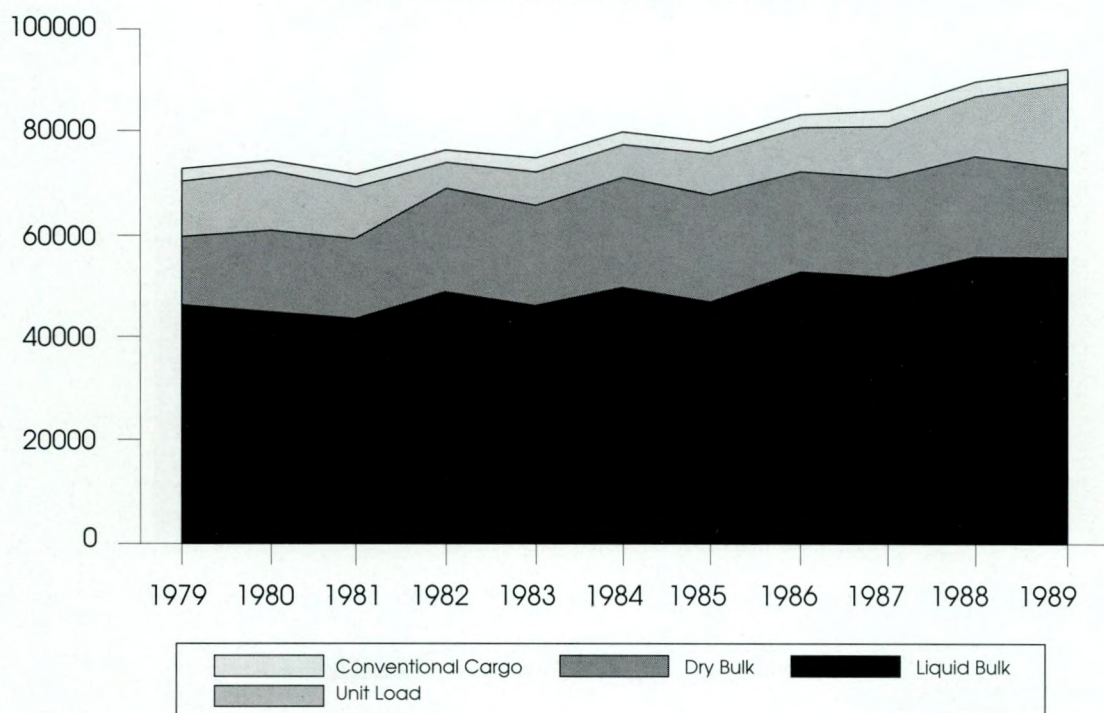
TABEL 11:

Totaal Vlaamse Havens - Lossingen in 1000 Ton

	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende	Totaal
1979	45532	13997	10799	2223	72551
1980	45427	15031	11665	2009	74132
1981	43372	15507	10186	2362	71427
1982	49464	19254	5680	2005	76403
1983	46126	19230	7015	2182	74553
1984	49457	20773	7222	2444	79896
1985	47419	19981	8083	2481	77964
1986	52728	19432	8791	2352	83303
1987	51895	19395	10448	2443	84181
1988	55608	19023	11962	3020	89613
1989	55213	18156	16118	2915	92402

GRAFIEK 11:

**Vlaamse Havens
(Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende)
Aandeel in lossingen in 1000 Ton**



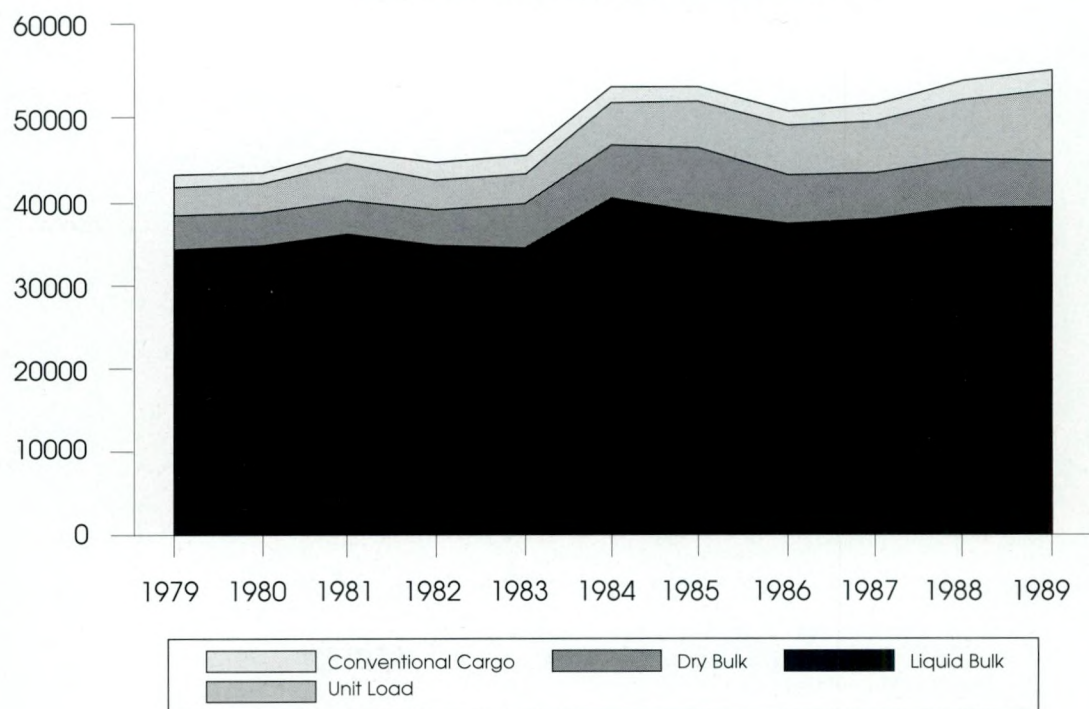
TABEL 12:

Totaal Vlaamse Havens - Ladingen in 1000 Ton

	Antwerpen	Gent	Zeebrugge	Oostende	Totaal
1979	33206	4027	3355	1393	41981
1980	34179	3386	3393	1260	42218
1981	35390	3781	3818	1530	44519
1982	33810	4006	3466	1898	43180
1983	33414	5293	3618	1960	44285
1984	39444	5894	4594	2086	52018
1985	37704	6959	5283	2066	52012
1986	36185	5539	5553	1787	49064
1987	36961	5083	6024	1861	49929
1988	38583	5310	6492	2325	52710
1989	38137	5777	7629	2324	53867

GRAFIEK 12:

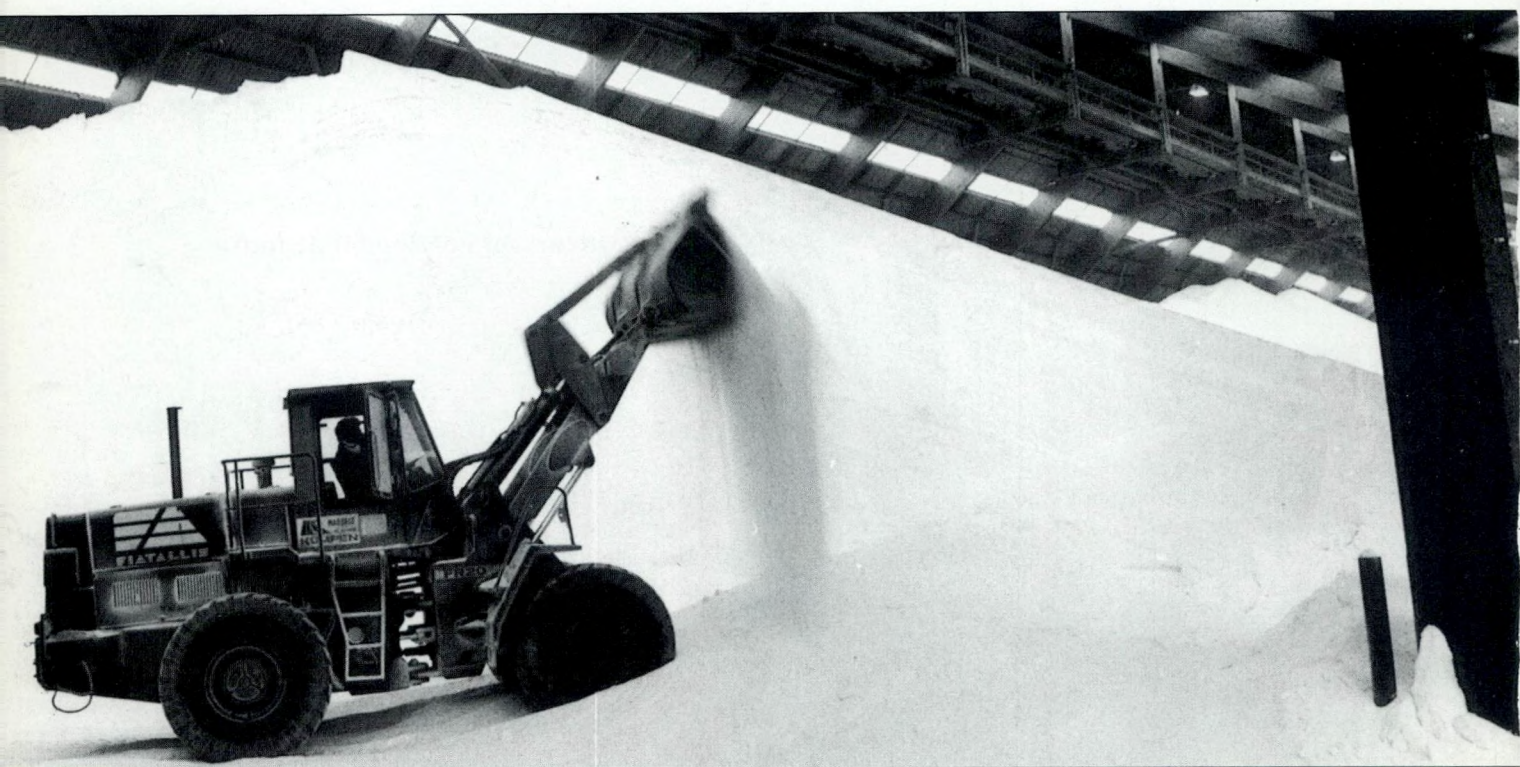
**Vlaamse Havens
(Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende)
Aandeel in ladingen in 1000 Ton**



Auteursvermelding bij de foto's:

blz.

5	DM
6	DM
7	Van Liefferinge
15	ZAFAR
16	ZAFAR
19	Coolens
22	Henderyckx
48	HCl
56	Coolens
76	Coolens
98	HCl
120	Luyten



Jozef II-straat 12-16
1040 Brussel
Tel. : 02/217 07 45
Fax : 02/217 70 08